Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen

Een inspectie-onderzoek naar de toepassing van de Wivvg.

Inspectie Veiligheid en Justitie

Mei 2015

Tijdens een grootschalige verkeerscontrole wordt een vrouw staande gehouden en vervolgens aangehouden. Zij is de bestuurster van een auto en kan geen rijbewijs tonen. Ook kan zij geen ID-bewijs tonen of zich op een andere manier legitimeren. De betreffende agent doet vervolgens via integrale bevraging onderzoek naar de door de dame in kwestie opgegeven persoonsgegevens. Op de door de agent aan haar gestelde controle-vragen geeft zij de juiste antwoorden. Door middel van de ID-zuil worden haar personalia en biometrische gegevens – vingerafdruk en foto – in de SKDB vastgelegd. Enige tijd later wordt door de backoffice ID gemeld dat de foto van de vrouw niet overeenkomt met de foto uit het paspoortregister.

De opgegeven persoonsgegevens zijn, zo blijkt later, van haar zus. De vrouw had bij de controle deze gegevens opgegeven omdat haar bekend was dat zij nog een openstaande boete moest betalen van € 2.000,=. Zij is opgeroepen en gehoord. Vervolgens zijn de gegevens in de SKDB aangepast en kon de dame alsnog de boete betalen. Tevens is een proces-verbaal opgemaakt voor het opgeven van een valse naam.

Praktijkvoorbeeld Eenheid Den Haag

Inhoudsopgave

Voorwoord

De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft in het najaar van 2014 op verschillende plekken in de uitvoeringspraktijk onderzocht of uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke regeling omtrent het vaststellen van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen in het strafrechtproces. Hierbij is geconstateerd dat de wettelijk voorgeschreven procedures niet in alle gevallen worden uitgevoerd. Dat is zonder uitzondering onwenselijk in de situaties waarin een reëel risico ontstaat op een niet-integer en niet integraal persoonsbeeld in de strafrechtketen. Of anders gezegd: een risico dat een persoon ten onrechte niet wordt bestraft of dat een andere persoon dan de daadwerkelijke dader wordt bestraft. De uitvoeringspraktijk moet in die gevallen zodanig worden aangepast, dat het risico zoveel mogelijk wordt weggenomen. Dat vergt discipline en sturing, maar ook toereikende faciliteiten.
De Inspectie heeft daarnaast situaties aangetroffen waar het niet uitvoeren van de voorgeschreven procedures niet tot wezenlijke risico's leidt en het meer in de rede ligt om de regels aan te passen dan de uitvoeringpraktijk.

J.G. Bos
hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Aanleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet Identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg, hierna: de wet) in werking getreden; vanaf dat moment gelden nieuwe regels voor de identificatie van veroordeelden, verdachten en getuigen. De Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtketen (CIS) heeft ten behoeve van de uitvoering van de wet een protocol opgesteld (hierna: het protocol). De wet en het protocol schrijven voor dat op een aantal momenten in een strafrechtelijk traject de identiteit van de verdachte of veroordeelde zorgvuldig wordt vastgesteld en geverifieerd. Ook schrijft het protocol een periodiek ketenbreed onderzoek voor om na te gaan of het protocol door alle partijen op een juiste wijze wordt toegepast. Hierin is door dit onderzoek door de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) voorzien.

De probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

> *In welke mate en op welke wijze wordt het Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen in de praktijk door de verschillende ketenpartners nageleefd en welke (eventuele) knelpunten en best practices kunnen hierbij worden benoemd?*

De Inspectie heeft zich in dit onderzoek gericht op de volgende organisaties: de nationale politie; de Koninklijke Marechaussee (de KMar); het Openbaar Ministerie (het OM); de Dienst Justitiële Inrichtingen (de DJI) en de drie reclasseringsinstellingen.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie, interviews en observaties. De interviews en observaties hebben plaatsgevonden in de periode augustus-oktober 2014.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de uit dit onderzoek voortkomende bevindingen en analyses concludeert de Inspectie het volgende:

> **De Inspectie concludeert dat de wet en het protocol niet in de gehele strafrechtketen structureel en voldoende geborgd worden uitgevoerd. Tevens concludeert de Inspectie dat er grote verschillen zijn in de mate van naleving tussen en binnen de verschillende organisaties in de strafrechtketen.**

De Inspectie komt op basis van deze conclusie tot een set van aanbevelingen, waarbij de Inspectie de eerste aanbeveling als *algemeen* randvoorwaardelijk beschouwt voor een goede uitvoering van wet en protocol.

Nut en noodzaak

De Inspectie heeft geconstateerd dat de naleving van wet en protocol in sterke mate wordt bepaald door de vraag of de uitvoerders het nut en de noodzaak van naleving ook zelf ervaren. Hiervan blijkt regelmatig geen sprake te zijn. Voor wat betreft de identificatietaken die uit wet en protocol voortvloeien acht de Inspectie de door de uitvoerders *ervaren* relevantie niet van belang: in alle voorgeschreven gevallen dient de voorgeschreven identificatie te worden uitgevoerd. Waar uitvoerders hier het nut en de noodzaak niet of onvoldoende ervaren, dient daarin te worden geïnvesteerd. Voor de verificatietaken die uit wet en protocol voortvloeien ligt de kwestie naar de mening van de inspectie genuanceerder: in gevallen waarin ook zonder verificatie objectief kan worden bepaald dat de persoon die in de strafrechtketen is opgenomen degene is van wie eerder in die keten de identiteit is vastgesteld, bestaat het door wet en protocol bestreden risico op een niet-integer en niet-integraal persoonsbeeld niet en heeft een (nieuwe) verificatie onvoldoende toegevoegde waarde. Als voorbeeld kan de persoon worden genoemd die via beveiligd vervoer wordt overgebracht van een huis van bewaring naar een gevangenis. Een objectieve heroverweging van de voorgeschreven verificatietaken ligt hier in de rede. Aldus bezien komt de Inspectie tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

Waarborg de strikte naleving van wet en protocol, voor wat betreft de voorgeschreven identificerende taken. Waarborg daarnaast de in wet en protocol voorgeschreven verificatie, in de gevallen waarin er sprake is van een reëel en wezenlijk risico op persoonsverwisseling en dit risico door verificatie kan worden weggenomen. Heroverweeg de verificatieplicht wanneer er objectief bezien geen sprake kan zijn van persoonsverwisseling.

Aanvullende aanbevelingen

De Inspectie beschouwt de hierboven genoemde aanbeveling rondom nut en noodzaak als een onmisbare basis voor een goede naleving van wet en protocol. Hieronder worden aanvullende aanbevelingen gedaan die naar de mening van de Inspectie vervolgens randvoorwaardelijk zijn voor de uitvoering van de identificatie- en verificatietaken. De aanvullende aanbevelingen zijn opgenomen in een volgorde die de Inspectie logisch acht.

Procedure, taken en verantwoordelijkheden

Het is van belang de identificatie- en verificatietaken eenduidig en logisch te beleggen. De uitvoering ervan is naar de mening van de Inspectie het beste geborgd, als de taken zo rechtstreeks mogelijk aansluiten op de primaire taken van de uitvoerders. Zo kan de identificatieprocedure het beste worden belegd bij de opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt. Ook logistiek dient aansluiting te worden gezocht bij de reguliere routing van processen in de uitvoeringspraktijk. Uitgangpunt moet daarbij zijn dat extra werk tot het noodzakelijke wordt beperkt.
Bijzondere aandacht vraagt de schoning van registraties die op basis van wet en protocol zijn aangelegd, wanneer de rechtsgrond voor de registratie is vervallen.
Als uitvoerder met bijzondere verantwoordelijkheden moet het OM worden genoemd. Niet alleen

heeft het OM eigen verifiërende taken te vervullen, alsmede een rol in de schoningsprocessen, ook is het OM als eindverantwoordelijke voor de opsporing een belangrijke partij in de controle op een zorgvuldig verloop van de identificatietaken. Vanuit deze bevindingen komt de Inspectie tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2

Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast[1]:

- beleg de verantwoordelijkheid voor taken in het kader van identificatie, verificatie en schoning bij de medewerker op wiens hoofdtaak deze verantwoordelijkheid direct aansluit (zoals: identificatie door de opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt). Waarborg ook op logistiek / procesmatig gebied een goede aansluiting van het identificatie-, verificatie- en schoningproces op de overige primaire processen, zodanig dat deze taken tot minimaal meerwerk met maximale kwaliteit leiden.

Aan de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee:

- bevestig en waarborg de verantwoordelijkheid om uitvoering te geven aan de identificatietaken die voortvloeien uit wet en protocol.

Aan het Openbaar Ministerie:

- bevestig en waarborg, als eindverantwoordelijke voor de opsporing, de verantwoordelijkheid van het OM om strafdossiers te controleren op de aanwezigheid van een ID-staat.

Gebruik van de zuil; techniek en bediening

De uitvoering van de identificatie- en verificatietaken is in belangrijke mate afhankelijk van de werking van technische systemen. Deze werking ervan dient probleemloos te zijn. Geconstateerde problemen met toegangsautorisaties, met de aanpak van technische storingen en met technische werking van de systemen moeten worden voorkomen en, waar dat niet mogelijk is gebleken, na constatering direct worden weggenomen. Best practices en hulpmiddelen dienen meer dan tot dusver te worden gedeeld tussen de verschillende uitvoerders. De aanbeveling op dit punt luidt:

Aanbeveling 3

Aan de partijen die met de uitvoering én met de ondersteuning van uitvoering van wet en protocol zijn belast[2]:

Waarborg het ongestoord en effectief functioneren van de techniek door aandacht voor onder meer autorisaties, technische verbindingen tussen lokale en centrale systemen en herstel van storingen. Deel gebruikerstips en (technische) hulpmiddelen ketenbreed.

[1] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.
[2] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.

Sturing

Waar de relevantie van naleving duidelijk is, de taken eenduidig en logisch zijn belegd en de techniek geen belemmering voor naleving vormt, is sturing op naleving naar de mening van de Inspectie een onmisbaar sluitstuk voor de borging van een goede naleving van wet en protocol. De voor sturing verantwoordelijken kunnen momenteel echter nog onvoldoende beschikken over informatie die daadwerkelijk te gebruiken is voor sturing op de naleving. Ook maakt het naleven van wet en protocol nog onvoldoende deel uit van de indicatoren aan de hand waarvan het functioneren van de uitvoeringsorganisaties wordt beoordeeld. Dit beeld leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 4

Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast[3]:

- zorg voor sturingsinformatie die voor een operationeel lijnmanager toegankelijk en geschikt is om te sturen op medewerkersniveau en borg de aandacht voor sturing vervolgens tot op het hoogste managerial niveau.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- overweeg zo nodig het (kwantitatief en kwalitatief) voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit wet en protocol te benoemen tot prestatie-indicator in de relatie tussen de uitvoerder enerzijds en de beleidsverantwoordelijke anderzijds.

Implementatie

De laatste aanbeveling ziet meer in het algemeen op de implementatie van projecten zoals de invoering van identificatie- en verificatieprocedures in de strafrechtketen. De Inspectie heeft geconstateerd dat een zorgvuldige implementatie niet alleen de eerste start van nieuwe procedures bepaalt, maar ook lang kan na-ijlen (ook in negatieve zin). Ook hier is er slechts één kans voor een goede eerste indruk. Deze bevinding geeft aanleiding tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 5

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

Zorg voorafgaand aan trajecten als de implementatie van identificatie- en verificatieprocedures dat een sluitend beeld bestaat over de cruciale randvoorwaarden voor een succesvolle invoering, dat deze randvoorwaarden op het moment van implementatie daadwerkelijk zijn ingevuld en dat medewerkers van betrokken organisaties in een vroeg stadium zijn betrokken. Besteed daarbij niet alleen aandacht aan de technische en operationele aspecten, maar ook aan de zingeving van de nieuwe ontwikkelingen.

[3] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 oktober 2010 is de Wet Identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg, hierna: de wet) in werking getreden; vanaf dat moment gelden nieuwe regels voor de identificatie van veroordeelden, verdachten en getuigen. De Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtketen (CIS), waarin partijen zijn vertegenwoordigd die in de strafrechtketen met identiteitsvaststelling zijn belast, heeft ten behoeve van de uitvoering van de wet een protocol opgesteld[4] (hierna: het protocol). De naleving van wet en protocol geldt als een belangrijke randvoorwaarde voor het optimaliseren van de prestaties in de strafrechtketen (conform het Programma Versterking Positie Strafrechtketen (VPS)), en heeft daarmee hoge prioriteit.

De wet en het protocol hebben tot doel in de strafrechtketen een integer en integraal persoonsbeeld te waarborgen. Wanneer een persoonsbeeld niet integer is, ontstaat het risico dat het strafrechtproces zich in enige fase (opsporing, vervolging, bestraffing) richt op de verkeerde persoon. Wanneer er geen sprake is van een integraal persoonsbeeld, ontstaat het risico dat in het strafproces niet met alle relevante feiten en omstandigheden rekening wordt gehouden en dat de inspanningen van de actoren in de strafrechtketen onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Hierdoor kunnen verdachten onterecht van vrijheden worden beroofd en daders onterecht aan de maatschappij blijven deelnemen. Ook dit is vanzelfsprekend onwenselijk.

In het protocol is voorzien in een periodiek ketenbreed onderzoek om na te gaan of het protocol door alle partijen op een juiste wijze wordt toegepast. De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) is als toezichthouder van het Ministerie van VenJ verzocht dit onderzoek uit te voeren. Na eigen oriëntatie van de Inspectie is dit onderwerp opgenomen in het werkplan 2014 van de Inspectie.

1.2 De identiteitsvaststelling in de strafrechtketen

De wet en het protocol schrijven voor dat op een aantal momenten in een strafrechtelijk traject de identiteit van de verdachte of veroordeelde zorgvuldig wordt vastgesteld en vervolgens wordt geverifieerd. Dit betreft de volgende momenten:

- de aanhouding en voorgeleiding van een verdachte,
- het verhoor van de verdachte door een opsporingsambtenaar, een officier van justitie (OvJ), de rechter-commissaris of de Raadkamer,
- het onderzoek ter terechtzitting,
- de afname van celmateriaal ten behoeve van de bepaling van een DNA-profiel,
- de insluiting in een penitentiaire (of justitiële jeugd- of GGZ-) inrichting in het kader van voorlopige hechtenis of de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, en het verlaten van zo'n inrichting,
- contacten met de (jeugd-)reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en/of een instelling voor GGZ.

[4] Het Protocol Identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) 2013.

In de strafrechtketen zijn organisaties werkzaam die een rol hebben in de opsporing, vervolging en berechting van daders en de tenuitvoerlegging van straffen in het kader van de strafrechtspleging. De meeste van deze partijen zijn vertegenwoordigd in de CIS en de daaronder ressorterende Voorbereidingsgroep Keteninformatisering (VKI). Zij hebben een gemeenschappelijk belang bij - en dienovereenkomstige verantwoordelijkheid voor - deugdelijke identiteitsvaststelling en registratie van verdachten en veroordeelden overeenkomstig de wet en het protocol.

De ketenpartners die in de uitvoering van hun primaire processen contact hebben met verdachten en veroordeelden (en getuigen) en op wie de wet en het protocol van toepassing zijn, zijn:

- de nationale politie;
- de Koninklijke Marechaussee (KMar);
- de vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en);
- buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's);
- de Rijksrecherche;
- het Openbaar Ministerie (OM);
- de rechters en raadsheren;
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP);
- de instellingen voor jeugdzorg en/of GGZ *voor zover* zij patiënten of cliënten op strafrechtelijke titel behandelen;
- de drie reclasseringsinstellingen (3RO);
- de Raad voor de Kinderbescherming;
- de Bureaus Jeugdzorg.

Deze partijen verrichten handelingen en nemen beslissingen ten aanzien van verdachten en veroordeelden (en getuigen), en moeten tijdens een contactmoment de identiteit van de betrokkene vaststellen.

Daarnaast spelen enkele instanties een ondersteunende rol bij de identiteitsvaststelling:

- de landelijke eenheid van de nationale politie (deze draagt zorg voor het onderzoeken, registreren en beheren van vingerafdrukken, met behulp van het vingerafdrukkensysteem HAVANK[5]);
- de Justitiële Informatiedienst (deze draagt zorg voor het beheer van de Strafrechtketen databank (SKDB) en de Voorziening Vingerafdrukkenregister ID-vaststelling (VVI), het toekennen van een Strafrechtketennummer (SKN) en voor de inrichting van een Matching Autoriteit (MA)).

Tot slot zijn er instanties die in de uitvoering van hun primaire processen conform de wet met het SKN werken, voor zover het verdachten en veroordeelden betreft. Doorgaans hebben deze instanties geen contacten met justitiabelen in de zin van de wet en het protocol, waardoor er geen

[5] Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie.

sprake is van een in de wet voorzien moment van identificatie of verificatie. Deze instanties zijn het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)[6] en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)[7] .

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen of en in welke mate het protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen in de praktijk door de verschillende ketenpartners wordt nageleefd en welke (eventuele) knelpunten en best practices hierbij kunnen worden opgetekend. Aan de hand van een aantal concrete aanbevelingen wil de Inspectie een bijdrage leveren aan het verbeteren van de naleving van het protocol en daarmee aan het waarborgen van een integer en integraal persoonsbeeld in de strafrechtketen.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate en op welke wijze wordt het Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen in de praktijk door de verschillende ketenpartners nageleefd en welke (eventuele) knelpunten en best practices kunnen hierbij worden benoemd?

1.3 Afbakening

Zoals eerder beschreven kent de strafrechtketen – en daarmee het protocol – vele betrokken partners met elk hun eigen rol. De Inspectie richt dit onderzoek op de volgende organisaties:

- de nationale politie;
- de KMar;
- het OM;
- de DJI en
- de drie reclasseringsinstellingen.

De politie en de KMar worden in dit onderzoek betrokken omdat zij de twee identificerende partijen zijn binnen de strafrechtketen. Zij vormen daarmee een belangrijke eerste schakel. Naar het OM en DJI wordt gekeken omdat zij belangrijke actoren in de strafrechtketen zijn en in het dagelijks werk een belangrijke rol hebben in vaststelling van de identiteit van justitiabelen. Het OM[8] en de DJI zijn verifiërende partijen. De reclasseringsorganisaties zijn bij dit onderzoek betrokken omdat zij belangrijke actoren in de slotfase van de strafrechtketen zijn.

De vier bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaren zijn bij dit onderzoek betrokken voor zover zij verdachten overdragen aan de politie. De Rijksrecherche, het

[6] Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) onderzoekt, registreert en beheert de DNA-profielen.
[7] Het CJIB int verschillende soorten boetes en maatregelen, coördineert strafrechtelijke sancties en deelt informatie met ketenpartners en opdrachtgever met als doel de prestaties van de strafrechtketen te verbeteren.
[8] De Wivvg geeft het OM de bevoegdheid om bij twijfel de identiteit van de verdachte te verifiëren. Het wordt dus niet verplicht gesteld. In tegenstelling tot de zittende magistratuur is er voor gekozen het OM in dit onderzoek te betrekken, te meer omdat zij naast hun eigen verifiërende taak ook een rol hebben als eindverantwoordelijke voor de opsporing en een rol hebben in de schoning van de SKDB.

NIFP, de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg zijn, gezien het beperkte aantal gevallen[9] waarin deze organisaties uitvoering dienen te geven aan de wet en de beperkte risico's die er binnen de werkgebieden van deze organisaties bestaan voor het integrale en integere persoonsbeeld in de strafrechtketen, niet betrokken in dit onderzoek. Over de locaties die vallen onder de directie Bijzondere Voorzieningen van de DJI wordt in dit document niet gerapporteerd, omdat de justitiabelen die in deze locaties verblijven niet op strafrechtelijke titel zijn ingesloten en daarmee niet vallen onder de Wivvg. Omdat deze locaties ook werken met een sectorspecifiek DJI protocol[10] voor de toepassing van biometrie voor identificatie en verificatiedoeleinden, zijn in het kader van dit onderzoek wel gesprekken gevoerd met functionarissen in de locaties van de directie Bijzondere Voorzieningen. In deze gesprekken zijn omtrent knelpunten en best practices bij de uitvoering van de wet en het protocol geen wezenlijk andere ervaringen opgetekend dan in de strafrechtketen. Om die reden zijn de uitkomsten van de gesprekken binnen de locaties van de directie Bijzondere Voorzieningen niet afzonderlijk in deze rapportage opgenomen.
De rechters zijn niet bij dit onderzoek betrokken. De wet legt formeel aan hen geen verplichtingen op, maar kent ten aanzien van de identiteitsvaststelling slechts bevoegdheden toe.

De MA is bij dit onderzoek betrokken, voor zover deze een rol speelt bij de uitvoering van het protocol door de eerder genoemde actoren.

In het onderzoek wordt bezien in welke mate het protocol binnen de strafrechtketen wordt nageleefd én, waar dit niet gebeurt, wat de belangrijkste redenen daarvoor zijn. Het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of er binnen de strafrechtketen sprake is van een (volledig) integer en integraal persoonsbeeld, nu niet alle relevante actoren in het onderzoek worden betrokken en evenmin alle locaties of organisatie-eenheden van de geselecteerde actoren zijn onderzocht.

Het protocol beschrijft niet alle elementen uit de wet. Een aantal elementen uit de wet ziet namelijk niet toe op de identiteitsvaststelling ten behoeve van de keten als geheel, maar alleen op onderdelen van de keten. Dit betreft bijvoorbeeld het nemen van handpalmafdrukken en de overige 'maatregelen in het belang van het onderzoek' ex art. 61a WvSv.

De regels voor de identificatie van getuigen zijn niet in dit onderzoek betrokken. Het gaat hierbij namelijk niet om de vaststelling van een identiteit in de keten, maar om de vaststelling van een identiteit in één schakel van de keten.

Hoewel de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek verschillende organisatieonderdelen (eenheden, locaties en instellingen enz.) heeft onderzocht, doet zij geen aanbevelingen op het niveau van organisatieonderdeel.

1.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie, interviews en observaties. Het protocol is als vanzelfsprekend de basis voor het toetsingskader. De bij dit onderzoek betrokken actoren kennen diverse organisatie indelingen met elk een verschillende vorm van zelfstandigheid in

[9] Onder andere gebaseerd op rapportages van JustID.
[10] Zie 4.2.

de manier waarop zij hun taken uitvoeren. Zo werkt de politie in 10 regionale eenheden, kent de KMar vier districten en vallen onder DJI veel verschillende instellingen. Dit zorgt voor een brede verscheidenheid in de uitvoering en daarmee ook in de onderzoeksaanpak. Niet alleen tussen organisaties is de uitvoering verschillend, maar ook binnen organisaties.

Om het veldwerk van dit onderzoek zo efficiënt mogelijk in te richten, is gekozen voor een getrapte aanpak. Allereerst heeft er een documentstudie plaatsgevonden. Bij de verschillende eenheden, regio's en instellingen die bij dit onderzoek zijn betrokken, zijn interne werkwijzen en procedures opgevraagd, op basis waarvan kon worden vastgesteld op welke wijze zij het protocol in de praktijk hebben geïmplementeerd.

Na een analyse van de documenten is een eerste beeld gemaakt van de wijze waarop de actoren het protocol hebben geïmplementeerd. Op basis van deze documentstudie zijn verschillende werkwijzen bij de uitvoering van het protocol onderkend. Op basis van de verschillende werkwijzen is bepaald met welke functionarissen, bij welke onderdelen, en bij hoeveel onderdelen van de verschillende actoren het veldwerk (de observatie) moest worden uitgevoerd. In bijlage I is een overzicht van de door de Inspectie bezochte eenheden, brigades, arrondissementen, instellingen en locaties opgenomen. De interviews en observaties hebben plaatsgevonden in de periode augustus-oktober 2014.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bevat vijf hoofdstukken, voorafgegaan door een samenvatting. Het eerste hoofdstuk bevat de inleiding, waarna in hoofdstuk 2 toelichting wordt gegeven op de wet, het protocol en het proces van identiteitsvaststelling. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 en 4 de bevindingen van de Inspectie bij de verschillende actoren beschreven. Per actor is naast de feitelijke bevindingen ook een analyse van de bevindingen opgenomen. Er wordt per actor afgesloten met een conclusie betreffende de uitvoering van het protocol door de betreffende actor. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het protocol en de gehele strafrechtketen.

2. De wet en het protocol

2.1 De aanleiding voor de wet

Rechtmatig en doeltreffend handelen van de overheid in relatie tot de burgers vergt in veel gevallen dat de overheid de identiteit van de betrokkene kent. Daartoe is het nodig dat een aantal identiteitsgegevens op zorgvuldige wijze wordt vastgesteld en voor verificatie beschikbaar is. Een terrein waar dit in bijzondere mate van belang is, is de strafrechtspleging. Een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of veroordeelde is een fundamentele eis en een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitieel overheidsoptreden. Strafrechtelijke interventies, zoals de toepassing van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, zijn, als zij de verkeerde persoon treffen, ondoelmatig, ondoeltreffend en kunnen ook onrechtmatig zijn. De overheid dient zich er dan ook voor in te zetten dat aan iedere interventie, zeker als zij de rechten of vrijheden van burgers raakt, een zorgvuldige identiteitsvaststelling voorafgaat. Zoals hierna uitvoeriger zal worden betoogd, behoeft die identiteitsvaststelling in de strafrechtketen verbetering en versterking[11].

De aanleiding van de totstandkoming van de wet is het streven van het kabinet om al dan niet opzettelijke persoonsverwisselingen[12] in alle daarvoor in aanmerking komende fasen van de strafrechtelijke processen te voorkomen en te bestrijden. Ook de justitiële ketenpartners vinden het belangrijk om (meer) zekerheid te hebben over de juiste identiteit van daders en verdachten, om persoonsverwisselingen tegen te gaan. Om deze reden is de Wet Identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen ontwikkeld. Deze wet is in juli 2009 gepubliceerd in het Staatsblad. Met ingang van 1 oktober 2010 is de wet ingevoerd.

In het verleden maakte een groeiend aantal partijen die deel uitmaken van de strafrechtketen, op vrijwillige basis gebruik van het zogeheten VIP-nummer (Verwijsindex Personen). Het strafrechtketennummer (SKN) en de strafrechtketendatabank (SKDB), die met de komst van de wet in het leven zijn geroepen, zijn de opvolgers van dat systeem. Met de invoering van de wet is het vrijblijvende gebruik van het VIP-nummer vervangen door een verplicht gebruik van het SKN.

Het Wetboek van Strafvordering bevatte voorheen geen volledige regeling voor de identiteitsvaststelling van verdachten, veroordeelden en getuigen. De wet voorziet wel in een dergelijke complete regeling en omvat daartoe een aantal aanvullingen en wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten, zoals de drie penitentiaire beginselenwetten[13].

---

[11] Kamerstukken TK 2007/08, 31 436, nr. 3, Memorie van toelichting Wivvg.

[12] Waar hier en hierna (kortheidshalve) wordt gesproken over persoonsverwisselingen wordt niet alleen gedoeld op situaties waarin de identiteit van twee of meer bestaande personen wordt verwisseld, maar ook op situaties waar een identiteit van een fictieve persoon wordt gehanteerd.

[13] Brochure Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen: Wet en protocol Oktober 2010 - tweede, herziene uitgave, Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving.

De wet en het protocol zijn geïmplementeerd vanuit het Programma Informatievoorziening Strafrechtketen (Progis) van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). Inmiddels is Progis verworden tot een breed bekende term die samenhangt met het gehele proces van identiteitsvaststelling. Zo spreekt men in de praktijk over het vastleggen van een identiteit met behulp van een Progis zuil en wordt het vaststellen van iemands identiteit ook wel 'progissen' genoemd.

2.2 Inhoud wet, besluit en protocol

De regels, taken en bevoegdheden voor identiteitsvaststelling in de strafrechtketen zijn vastgelegd in de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen, het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden en het Protocol Identiteitsvaststelling.

De wet schrijft vier 'standaard'-middelen voor om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen:

1. de eigen opgave van de betrokkene,
2. een echt, eigen, geldig en gekwalificeerd (EEGG) ID-bewijs, ingevolge de Wet op de identificatieplicht,
3. een foto van het gelaat,
4. vingerafdrukken.

De wet geeft aan welk middel wanneer mag worden ingezet, wat de daarbij geldende voorwaarden zijn en welke functionaris bevoegd is. Als deze middelen geen uitkomst bieden, kunnen alle andere wettige opsporings- en bewijsmiddelen worden ingezet. De wet regelt welke verplichtingen en bevoegdheden er in het kader van identiteitsvaststelling gelden, wanneer bevoegdheden mogen of moeten worden toegepast, dat wil zeggen: in welke gevallen, tegen welke personen, onder welke voorwaarden en door wie ze mogen of moeten worden toegepast. Het protocol omschrijft nader hoe deze identificatiemiddelen worden toegepast. Het beschrijft de procedure op hoofdlijnen en de functionele eisen waaraan de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen in de strafrechtketen moet voldoen. Deze eisen moeten conform protocol nader zijn uitgewerkt in eigen werkprocessen van de ketenpartners en de werkinstructies voor de uitvoerende ambtenaren.

Het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (BIVV) regelt meer in detail welke gegevens worden vastgelegd en hoe lang deze mogen en moeten worden bewaard. Het regelt tevens hoe de verplichtingen en bevoegdheden (moeten) worden toegepast.

Het protocol vloeit voort uit de wet en het besluit en is vastgesteld door de CIS. Ook wijzigingen in het protocol worden vastgesteld door deze coördinatiegroep; jaarlijks wordt bezien of en in hoeverre bijstelling van het protocol nodig is.

De wet maakt onderscheid tussen identificatie en verificatie. Identificatie gebeurt door een opsporingsambtenaar, veelal van de politie of de KMar[14]. De identificatie vindt plaats bij het eerste contactmoment naar aanleiding van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. In de meeste gevallen is dit de staandehouding of aanhouding. Identificatie houdt in dat ten behoeve van de toepassing van het strafrecht wordt vastgesteld wie de betrokkene is.

Verificatie vindt in de volgende stappen in de strafrechtketen plaats. Verificatie houdt in dat wordt vastgesteld of de persoon die bij een contactmoment in de keten verschijnt, de juiste persoon is, dat wil zeggen: degene die eerder in het traject als verdachte is geïdentificeerd.

2.2.1 Identificatie

Identificatie kan worden uitgevoerd zonder of met gebruikmaking van foto en vingerafdrukken. Identificatie zonder gebruikmaking van foto en vingerafdrukken houdt in het vaststellen van iemands identiteit uitsluitend op basis van een identiteitsdocument. Dit document wordt door de betreffende opsporingsambtenaar gecontroleerd aan de hand van de vier criteria 'echt, eigen, geldig en gekwalificeerd'. Als aan deze criteria wordt voldaan, wordt het document gescand met behulp van een specifieke documentscanner. De gescande gegevens[15] worden gematched met de gegevens die bekend zijn in de SKDB, in de VVI, in de Basisregistratie Personen (BRP) en in het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS). Blijkt betrokkene nog niet bekend in deze registers, dan worden de gescande gegevens alsnog geregistreerd in de SKDB. Identificatie zonder foto en vingerafdrukken wordt uitgevoerd bij alle aangehouden verdachten van een delict waarvoor geen voorlopige hechtenis (VH) is toegestaan[16]. In het protocol wordt dit Procedure 1a / P1a genoemd.

Bij verdachten van delicten waar VH voor is toegestaan wordt geïdentificeerd mét gebruikmaking van foto en vingerafdrukken. In dit geval wordt bij het eerste contactmoment door middel van de vingerafdrukken nagegaan of betrokkene eerder is geregistreerd. Is dat niet het geval, dan wordt hij alsnog geregistreerd. De betrokkene wordt gevraagd naar zijn personalia. Er wordt altijd gestart met het nemen van tien platte vingerafdrukken[17]. Dit gebeurt digitaal. Tevens wordt de verdachte gevraagd naar zijn personalia, wordt de betrokkende gevraagd naar een ID-bewijs, wordt deze – indien voorhanden – gescand en wordt een frontale foto gemaakt. In het protocol wordt dit Procedure 3 / P3 genoemd. Indien betrokkene op basis van de digitale vingerafdrukken niet wordt herkend in HAVANK, of indien er ondanks herkenning van de vingerafdrukken twijfel blijft ten

[14] In voorkomend geval kunnen ook de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) identificeren.

[15] Gegevens die worden overgenomen uit de Machine Readable Zone (MRZ), worden soms aangevuld of gecorrigeerd door de bedienaar van de zuil. De bedienaar bepaalt wat de meest betrouwbare identiteit van betrokkene is en in hoeverre de eigen verklaring van betrokkene danwel de gescande documentgegevens worden gemeld.

[16] Zie art. 67 WvSr. Beknopt weergegeven kan een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven in geval van verdenking van misdrijven, genoemd in het eerste lid van art. 67 WvSr, waarbij er uit feiten of omstandigheden blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Ernstige bezwaren zijn niet vereist bij verdenking van een terroristisch misdrijf.

[17] Bij een platte vingerafdruk wordt de vinger uitsluitend vlak op het contactvlak gelegd en een afdruk van de onderkant van de vinger gemaakt; dit in afwijking van een gerolde vingerafdruk, waarbij de vinger op het contactvlak van links naar rechts wordt gerold, zodat ook een afdruk wordt gemaakt van (delen van) de zijkanten van de vinger.

aanzien van de juiste identiteit, dan worden aanvullend tien zogeheten natte gerolde[18] vingerafdrukken afgenomen. In het protocol wordt deze procedure aangeduid als Procedure 4 / P4. Ook wanneer er geen sprake is van een VH-feit, maar er bij een opsporingsambtenaar twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte, wordt de identificatie uitgevoerd met vingerafdrukken en een foto. In die gevallen is echter een bevel voor het maken van een foto en het nemen van vingerafdrukken nodig van de OvJ of hulpofficier van justitie (HOvJ).

Het resultaat van de identificatie wordt vastgelegd in de SKDB en op een ID-staat. De ID-staat vermeldt onder meer de datum en tijd, de personalia, het SKN, de foto (indien van toepassing), gegevens over de opsporingsambtenaar die de identificatie heeft uitgevoerd en de aard van de gegevens (opgave verdachte, ID-bewijs, foto, vingerafdrukken) waarop de uitgevoerde identificatie is gebaseerd.

Mocht er na het nemen van de vingerafdrukken en foto toch nog twijfel bestaan over de identiteit van de aangehouden verdachte, dan wordt er een nader identiteitsonderzoek uitgevoerd. Dit kan onder meer het geval zijn indien al wel vingerafdrukken bekend zijn, maar nog niet gekoppeld aan een EEGG ID-bewijs, terwijl op het moment van identificatie ook niet zo'n document voorhanden is. De onderzoeksresultaten worden in dat geval vastgelegd in een proces-verbaal van verrichtingen en bevindingen en aangeboden aan de MA, die besluit over opneming van de resultaten in de SKDB. In het protocol wordt deze procedure aangeduid als Procedure 5 / P5.

2.2.2 Verificatie

Verificatie wordt uitgevoerd bij 'gelegenheid van een contactmoment' en is erop gericht te waarborgen dat degene die op het contactmoment verschijnt inderdaad degene is die daar en dan moet verschijnen. Het protocol doet geen uitspraak over of dit elk contactmoment betreft, of dat het alleen een 'eerste contact' met een nieuwe ketenpartner betreft. Net zoals bij identificatie kan ook verificatie plaatsvinden met of zonder biometrische gegevens. In beide gevallen wordt gestart met het invoeren van het SKN. Op basis van dit SKN verschijnen de identificerende persoonsgegevens die horen bij het SKN op het beeldscherm. Er kan dan een vergelijking plaatsvinden op het gescande identiteitsdocument met foto en de eigen opgave van de betrokkene. Ook wordt op het scherm vermeld of er al dan niet vingerafdrukken beschikbaar zijn. Indien deze beschikbaar zijn kan via de 'vingerafdrukscanner' worden geverifieerd of de vingerafdrukken van de verschenen persoon overeenkomen met de in de SKDB geregistreerde afdrukken. Verificatie zonder gebruikmaking van vingerafdrukken word in het protocol Procedure 1b / P1b genoemd; Procedure 2 / P2 is de aanduiding voor verificatie met gebruikmaking van vingerafdrukken.

2.2.3 Schoning en bewaartermijnen

De gegevens die zijn opgeslagen in de SKDB moeten onder bepaalde voorwaarden worden verwijderd. De regels hieromtrent zijn beschreven in artikel 8 van het Besluit identiteitsvaststelling

[18] Natte gerolde vingerafdrukken worden afgenomen met inkt en papier en per post verzonden naar de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de nationale politie, alwaar de vingerafdrukken op hoge resolutie worden gescand en bruikbaar gemaakt voor opslag in HAVANK. Het protocol schrijft voor dat er binnen zes uur moet worden terug gemeld, maar dit is niet mogelijk als de vingerafdrukken per post moeten worden verzonden, omdat men niet beschikt over de juiste apparatuur om de vingerafdrukken digitaal te verzenden. Zie hierover paragraaf 3.1.3.

verdachten en veroordeelden. Hierin staat dat het OM de informatie die nodig is om te kunnen voldoen aan de 'artikelen 5 tot en met 7' verstrekt aan de Justitiële Informatiedienst. Artikelen 5 tot en met 7 gaan over de schoning van de SKDB. In het kader van dit onderzoek heeft de Inspectie met name gekeken naar artikel 5 van dit besluit, omdat artikelen 6 en 7 zich richten op schoning van de SKDB na verjaring, hetgeen gezien de relatief korte periode van het bestaan van de SKDB nog niet aan de orde is. Artikel 5 van het besluit schrijft het volgende voor:

> ***Artikel 5***
> *1. Zodra zich een omstandigheid voordoet die meebrengt dat degene wiens gegevens in de strafrechtketendatabank zijn verwerkt, niet langer als een verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt, worden zijn gegevens, bedoeld in artikel 2, onder g tot en met j, vernietigd. De gegevens, bedoeld in artikel 2, onder a tot en met f en k, worden overeenkomstig de termijnen, genoemd in de artikelen 6, eerste en vierde lid, en 7, eerste lid, vernietigd.*
> *2. Zodra de verdachte met goed gevolg een project als bedoeld in artikel 77e, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht heeft afgerond, worden zijn gegevens, bedoeld in artikel 2, vernietigd.*
> *3. Van een omstandigheid als bedoeld in het eerste lid is in ieder geval sprake bij een beslissing tot niet-vervolging, een kennisgeving van niet verdere vervolging, een onherroepelijke buitenvervolgingstelling, een rechterlijke verklaring dat de zaak geëindigd is, een vrijspraak of een onherroepelijk ontslag van alle rechtsvervolging waarbij niet een maatregel als bedoeld in artikel 37, 37a juncto 37b of 38, 38m of 77s van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd.*
> *4. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt van het vernietigen van de in deze leden bedoelde gegevens afgezien indien degene wiens gegevens het betreft, in een andere zaak als verdachte van een strafbaar feit is aangemerkt of in een andere zaak is veroordeeld.*

Concreet betekent dit dat het OM in geval van vrijspraak, sepot en na het met goed gevolg afronden van een HALT afdoening de MA hiervan in kennis stelt, zodat de foto's, de vingerafdrukken, het DNA-profiel dat van de justitiabele is bepaald en de kopie van het door de justitiabele ter inzage aangeboden identiteitsbewijs uit de SKDB verwijderd kunnen worden. Dit gebeurt overigens alleen wanneer de betreffende zaak de enige zaak is die op basis van de SKN gekoppeld is aan de persoon. Als iemand voor een ander feit wel veroordeeld is, blijven de gegevens in de SKDB opgeslagen.

2.3 Het strafrechtketennummer en de strafrechtketendatabank

De wet beschrijft het strafrechtketennummer (SKN) en de strafrechtketendatabank (SKDB). De Justitiële Informatiedienst beheert de SKDB. Deze organisatie kent namens de minister van Justitie aan elke verdachte een SKN toe en registreert zijn gegevens in de SKDB. Als een verdachte volgens de wet wordt geïdentificeerd, krijgt hij een SKN. De functie van het SKN is tweeledig. Allereerst is het SKN de 'kapstok' waaraan de identificerende persoonsgegevens (personalia, een digitale kopie van het identiteitsdocument, foto, vingerafdrukken) worden opgehangen. Daarnaast is het SKN bedoeld als de 'sleutel' tot gegevens over verdachten in andere databanken, zoals het Justitiële Documentatie Systeem (JDS) of de DNA-databank. Het opvragen en zoeken van gegevens in deze databanken gebeurt via het SKN.

De SKDB is het persoonsregister van de strafrechtketen. In dit register worden de administratieve persoonsgegevens van een justitiabele opgeslagen met hun SKN. De administratieve gegevens worden aangevuld met gegevens over de wijze waarop de identificatie heeft plaatsgevonden, zoals

gegevens over gebruikte ID-documenten. Verder zijn in de SKDB foto's en aliassen te raadplegen en worden in de loop der tijd (wanneer een persoon vaker met de strafrechtketen in aanraking komt) meerdere frontale foto's opgeslagen van de justitiabele. De MA bepaalt de juistheid van de administratieve persoonsgegevens.

2.4 Techniek

Voor de identiteitsvaststelling wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde ID-zuil. De ID-zuil kent zowel een module ten behoeve van identificatie, als een module voor verificatie.

De ID-zuil is een opstelling die is ontworpen voor de vaststelling van de identiteit van personen met behulp van een document, vingerafdrukken en een foto. De opstelling omvat een documentscanner, een vingerafdrukscanner en een fotocamera die aangesloten zijn op een computer. De software op de computer maakt verbinding met primaire en ondersteunende gegevensbronnen. De vaststelling van de identiteit start met het scannen van het identiteitsdocument. Het document wordt hiertoe op een scanner gelegd en de gegevens worden uitgelezen. Bij moderne documenten worden foto en de persoonsgegevens uitgelezen uit de 'Machine Readable Zone (MRZ) en de chip. Tegelijkertijd stelt de opsporingsambtenaar vast of het door de verdachte aangereikte document 'echt, eigen, geldig en gekwalificeerd' is. Gegevens uit verschillende gegevensbronnen worden geraadpleegd en de verzamelde gegevens worden getoond op het scherm van de ID-zuil. Vervolgens worden vingerafdrukken genomen van alle vingers en de duimen. De software beoordeelt de kwaliteit van de vingerafdrukken en toont de resultaten op het scherm. Vingerafdrukken die niet voldoen aan de kwaliteitscriteria worden afgekeurd en moeten opnieuw worden genomen. De vingerafdrukken worden bij afronding van de procedure aangeboden aan de voorziening verificatie en identificatie (VVI) om vast te stellen of de persoon reeds eerder is geïdentificeerd. Parallel daaraan worden de vingerafdrukken aangeboden aan HAVANK, om vast te stellen of er indicaties zijn dat de persoon in HAVANK voorkomt onder een andere, of onbekende identiteit. Wanneer de vingerafdrukken niet bekend zijn in HAVANK worden er naast de digitale vingerafdrukken, ook gerolde vingerafdrukken, met inkt op papier, genomen ten behoeve van de HAVANK database. Na het scannen van het document en het nemen van vingerafdrukken wordt er een foto gemaakt. De foto wordt getoond naast de foto die afkomstig is van het document. Omdat de foto's volgens gelijke eisen zijn gemaakt, is de opsporingsambtenaar in staat vast te stellen of het document bij de persoon hoort waarvan zojuist een foto is gemaakt. Tot slot worden alle verzamelde identiteitsgegevens getoond op het scherm. Dit is de laatste stap voordat de opsporingsambtenaar de gegevens opslaat en er een ID-staat aangemaakt wordt. Bij het aanmaken van een ID-staat wordt – indien de persoon niet eerder is geïdentificeerd – een SKN toegekend en via de ID-staat teruggemeld aan de opsporingsambtenaar[19].

Met de verificatiemodule wordt de identiteit van een verdachte of veroordeelde geverifieerd. Eerst wordt het SKN ingevoerd, gevolgd door het scannen van twee vingerafdrukken, in gevallen dat de identiteit eerder met vingerafdrukken is geregistreerd. Online worden de vingerafdrukken op het centrale systemen gecontroleerd en binnen enkele seconden volgt een antwoord. De vingerafdrukken worden alleen gecontroleerd en niet opgeslagen.

[19] Vrij uit: Ministerie van Justitie, Progis Nieuwsboek, april 2011.

2.5 De implementatie

De wet is op 1 oktober 2010 in werking getreden. De feitelijke implementatie van de wet verliep in drie fasen[20]:

- Fase 1: Inzet van technische apparatuur voor de controle van identiteitsbewijzen (procedure 1 van het protocol). Dit kon ook al onder de oude wetgeving. Enkele korpsen[21] en arrondissementen waren daar dan ook al vóór 1-10-2010 mee begonnen.
- Fase 2: Invoering van de nieuwe procedures, echter wat de politie betreft slechts voor een beperkte doelgroep. Bij de toenmalige politiekorpsen werden de procedures 3 en 4 namelijk slechts toegepast bij die verdachten die na aanhouding werden vervoerd naar een cellencomplex. De overige ketenpartijen passen de wet in deze fase toe op alle verdachten en veroordeelden met wie zij te maken krijgen. Deze fase is gestart op 1 oktober 2010 en liep door tot ultimo maart 2011.
- Fase 3: Invoering van de nieuwe procedures voor de gehele doelgroep. De toepassing van de wet werd in deze fase ook bij de politiekorpsen uitgebreid tot de hele doelgroep, dat wil zeggen: alle verdachten die worden aangehouden. Deze fase liep tot eind 2013.

[20] Ministerie van Justitie, Progis Wivvg en protocol Brochure, hoofdstuk 7.

[21] Ten tijde van de implementatie van de wet en het protocol was de politie nog georganiseerd in 26 korpsen. Per januari 2013 is de nationale politie een feit en is Nederland onderverdeeld in 11 organisatorische eenheden. In deze rapportage worden deze twee termen, afhankelijk op welk tijdsbestek de opmerking van toepassing is, door elkaar gebruikt.

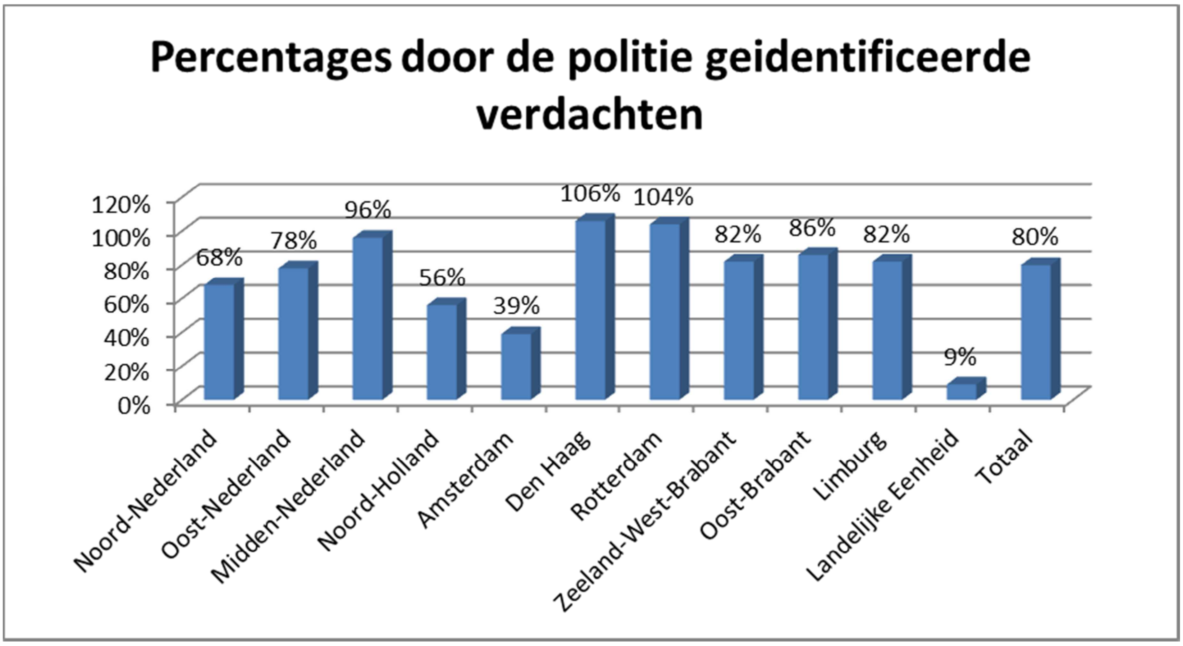
3. Het identificeren in de praktijk

3.1 De politie

Aan de 10 regionale eenheden van de politie is in de eerste fase van dit onderzoek gevraagd om informatie aan te leveren over de implementatie en uitvoering van het protocol. Daarnaast is informatie opgevraagd over het aantal door de politie uitgevoerde identificaties, zowel bij de MA[22], als bij het Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM) van de politie.

Uit de aangeleverde documenten blijkt dat er binnen de politie duidelijke verschillen zijn in de inrichting van het proces van identiteitsvaststelling. Eenheden hebben verschillende keuzes gemaakt voor het moment waarop in het aanhoudingsproces de identiteitsvaststelling wordt uitgevoerd, door wie deze wordt uitgevoerd en op welke locaties deze wordt uitgevoerd. Ook de aard en de omvang van de aangeleverde documenten verschilt sterk per eenheid. Uit de documenten blijkt dat in de ene eenheid meer aandacht is voor de identiteitsvaststelling dan in de andere eenheid. De opgestelde interne werkinstructies van de eenheden zijn alle in lijn met het protocol.

Op basis van de opgevraagde documenten heeft de Inspectie vier eenheden geselecteerd waar interviews zijn afgenomen en in de praktijk het proces van identiteitsvaststelling is geobserveerd. Deze eenheden zijn geselecteerd aan de hand van verschillende criteria, zoals de in documenten beschreven werkwijze, de geografische kenmerken van de eenheid en de kwantitatieve gegevens over het gebruik van de Progis apparatuur. De geselecteerde eenheden zijn: Amsterdam, Den Haag, Noord-Nederland en Limburg.



Figuur 1. Overzicht september 2014, percentage in GIDS geregistreerde verdachten die conform protocol zijn geïdentificeerd (Bron: nationale politie, EVIM).

[22] Informatie over de toepassing van het protocol wordt periodiek (maandelijks) gepubliceerd in de Rapportage Justitiële Informatiedienst Matching Autoriteit.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het percentage in het politiesysteem GIDS (Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische Bedrijfsinformatie) geregistreerde verdachten dat conform het protocol wordt geïdentificeerd tussen de eenheden sterk verschilt. Naast de grote verschillen blijkt ook dat bijna geen van de eenheden álle verdachten conform het protocol identificeert. Percentages boven de 100% worden 'veroorzaakt' door aanhoudingen door derden – bijvoorbeeld aanhoudingen door BOA's van vervoersbedrijven – die wel worden opgenomen in de SKDB, maar niet voorkomen GIDS. De percentages geven overigens geen inzicht in de kwaliteit van de identificaties.

Bij de betrouwbaarheid van bovenstaande percentages kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De monitor die deze percentages genereert, wordt ten tijde van deze rapportage door het EVIM nader onderzocht (zie paragraaf 3.1.5 Sturing).

3.1.1 Implementatie

Naast het landelijke implementatieproject van de politie had elk voormalig regiokorps in de beginfase van de wet een eigen implementatieproject. In deze regionale projecten werd invulling gegeven aan keuzemogelijkheden die vanuit het landelijk implementatieproject zijn aangeboden. In verschillende korpsen is destijds gekozen om de verantwoordelijkheid voor de implementatie te beleggen bij de vreemdelingenpolitie. In andere korpsen is deze verantwoordelijkheid belegd bij projectleiders uit de stafafdelingen.

In de implementatiefase moesten de korpsen over twee belangrijke aspecten een beslissing nemen. Het eerste aspect hield verband met de decentrale plaatsing (op de wijkbureaus) of de centrale plaatsing (op de cellencomplexen) van de identificatiezuilen.

In Den Haag en Noord-Nederland is in de implementatiefase al vlot gekozen voor decentrale plaatsing. Op vrijwel alle bureaus in die eenheden is destijds een identificatiezuil geplaatst. In de eenheid Limburg is in eerste instantie gekozen voor plaatsing op de cellencomplexen, maar is in een later stadium van de implementatiefase alsnog gekozen voor plaatsing op vrijwel alle bureaus. In de eenheid Amsterdam zijn de identificatiezuilen tot op heden alleen geplaatst in de cellencomplexen.

Het verschil in plaatsing van de apparatuur kent volgens de geïnterviewden twee oorzaken. Ten eerste speelde de regionale inrichting van de werkprocessen in de korpsen een belangrijke rol. Zo worden bij de ene eenheid aangehouden verdachten standaard naar een cellencomplex gebracht en bij andere eenheden worden verdachten ook naar de wijkbureaus gebracht. De plaatsing van de apparatuur is hier op afgestemd. De praktijk leert dat de keuze voor plaatsing van de apparatuur is gemaakt op basis van beschreven werkprocessen, terwijl deze in de praktijk niet altijd overeenkomstig de beschrijving worden uitgevoerd. Zo worden in de eenheid Amsterdam aangehouden verdachten in lang niet alle gevallen ook daadwerkelijk overgebracht naar het cellencomplex[23]. Voorbeelden hiervan zijn verdachten van een zogeheten 'artikel 8 overtreding' (rijden onder invloed, Wegenverkeerswet 1984) en de categorie 'uitgenodigde verdachten'. Deze verdachten dienen wel te worden geïdentificeerd, maar worden niet overgebracht naar een cellencomplex. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor het identificatieproces. Immers, wanneer verdachten speciaal voor de identificatie naar een cellencomplex vervoerd moeten worden, bestaat

[23] Zie hierover o.a. paragraaf 3.1.3.

het risico dat deze achterwege blijft en daardoor de identificatieprocedure niet wordt uitgevoerd. In eenheden waar vanaf het begin van het project zuilen op elk bureau zijn geplaatst speelt dit probleem niet.

Een tweede afweging die een rol heeft gespeeld bij het al dan niet decentraal plaatsen van de zuilen, was van financiële aard. Geïnterviewden geven aan dat in de beginfase van het Progisproject niet (volledig) duidelijk was wie de kosten moest dragen van de benodigde apparatuur. Vooral wat betreft de kosten van de eerste aanschaf van apparatuur bestond onduidelijkheid. De indruk bestond dat deze voor eigen rekening van het toenmalige korps zouden komen. Hierdoor was een aantal korpsen terughoudend in de aanschaf van deze apparatuur en kozen zij voor een centrale plaatsing. Achteraf is gebleken dat alle initiële kosten voor rekening van het landelijk project kwamen en dus niet voor rekening van de korpsen.

Het tweede aspect waarover de toenmalige korpsen een beslissing moesten nemen was de vraag welke medewerkers belast moesten worden met het identificatieproces. Hiervoor bestonden ten minste drie mogelijkheden: de medewerkers van het cellencomplex, de verbalisant of een aantal gespecialiseerde medewerkers.

In Noord-Nederland, Limburg en Den Haag is gekozen om de ID-vaststelling te beleggen bij de verbalisanten die de verdachten aanhouden. In de eenheid Amsterdam is de ID-vaststelling belegd bij een pool van surveillanten. Per dagdienst worden er twee teams van twee personen ingepland die rondes rijden langs de cellencomplexen om verdachten te identificeren.

Zoals aangegeven kende de implementatie vanuit het landelijk project verschillende fasen. Niet alle geïnterviewden waren voorstander van deze gefaseerde implementatie. Men vreesde onduidelijkheid over 'welke fase van toepassing was' en als gevolg daarvan onduidelijkheid over de vraag 'wie nou wel en wie nou niet geïdentificeerd moest worden'. Geïnterviewden geven aan dat bij een dergelijke gefaseerde uitrol informatie zo snel mogelijk met de uitvoerend medewerkers moet worden gedeeld. Allereerst om draagvlak te creëren voor het gebruik, maar tevens om in een vroeg stadium 'fouten' en 'gebruiksongemakken' uit het systeem te halen.

Het landelijk implementatietraject van de Wivvg is door de eenheden verschillend vormgegeven. Daarbij speelde in de beginfase van het traject – naast de financiële aspecten – met name het aspect 'centrale of decentrale plaatsing' een rol. Hierbij blijkt de regionale inrichting van de werkprocessen vooral bepalend te zijn voor de gemaakte keuze binnen het toenmalige politiekorps. Dit heeft ook gevolgen voor de borging van het identificatieproces. Zo blijkt de gemaakte keuze om apparatuur alleen in cellencomplexen te plaatsen uit het oogpunt van het identiteitsvaststelling geen gelukkige keuze, omdat in de praktijk niet alle verdachten over worden gebracht naar een cellencomplex.

In eenheden waar vanaf het begin van het project zuilen op elk bureau zijn geplaatst is het gebruik van de zuilen intensiever en blijkt het verloop van het identificatieproces daardoor beter geborgd.

3.1.2 Opleiding

In de meeste eenheden is ervoor gekozen om de ID vaststelling te beleggen bij de verbalisant die de verdachte aanhoudt. Dit betreft per eenheid een groot aantal medewerkers en daarmee: potentiele gebruikers. Dit heeft gevolgen gehad voor de opleiding van deze medewerkers; een grote groep medewerkers moest in relatief korte periode worden opgeleid. In de eenheden is vooral gewerkt

met zogenoemde kerninstructeurs of aanjagers. Deze functionarissen kregen een uitgebreide uitleg en instructie en zij instrueerden vervolgens hun collega's in de teams. Uit verschillende interviews blijkt dat de mate van enthousiasme van de kerninstructeurs en aanjagers sterk afhangt van de affiniteit met het onderwerp en de mate waarin ze zelf hebben gekozen om kerninstructeur te worden: 'Als je zelf niet enthousiast bent en alleen maar uitvoert omdat je bent "gestuurd", kan je ook collega's niet enthousiast maken'.

Het proces van identiteitsvaststelling maakt slechts beperkt onderdeel uit van de initiële opleiding van politiemensen. In de initiële opleiding wordt aandacht besteed aan het belang van identiteitsvaststelling en aan documentherkenning, maar bijvoorbeeld niet aan het gebruik van de identificatiezuilen. Dit wordt door verschillende geïnterviewden als een gemis ervaren. Geïnterviewden hebben gemeld dat de Politieacademie heeft aangegeven dat een bredere training op het gebied van identiteitsvaststelling onder de eigen verantwoording van de eenheid valt.

Eenheden hebben veelal zelf geïnvesteerd in het maken van maatwerkopleidingen en -instructies. Op landelijk niveau zijn documenten aangeleverd door de politieacademie, maar deze werden in het algemeen niet als handzaam en bruikbaar ervaren. Eenheid Den Haag heeft een E-learning module ontwikkeld voor nieuwe medewerkers. Dit programma blijkt in de praktijk goed te werken en is inmiddels beschikbaar voor alle eenheden.

De opleidingen van de medewerkers zijn in de eenheden divers geregeld, bij het ontbreken van een brede initiële opleiding omtrent identiteitsvaststelling. Hierdoor hebben eenheden veel tijd in de ontwikkeling van opleidingen en instructies gestoken, terwijl ze ook materiaal van elkaar konden gebruiken. Uit de bevindingen blijkt dat dit effectiever en uniformer ingericht had kunnen worden. Inmiddels wordt zowel in opleidingen als in werkinstructies meer samenwerking gezocht.

3.1.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

De identiteitsvaststelling heeft in de bezochte eenheden niet altijd dezelfde plek binnen het primaire proces. Na aanhouding van een verdachte vindt altijd een voorgeleiding voor de HOvJ plaats. De HOvJ toetst onder meer of de aanhouding terecht is. In de eenheid Den Haag heeft men het proces zo ingericht dat éérst de voorgeleiding plaats vindt en vervolgens de ID-vaststelling door de medewerker die de persoon heeft aangehouden. Dit heeft als voordeel dat wanneer iemand wordt geïdentificeerd in Progis, al bekend is of de aanhouding – en daarmee de vermelding in de SKDB – terecht is. In de eenheid Limburg zet men er op in om genoemde stappen juist andersom te zetten: eerst de ID-vaststelling en vervolgens de voorgeleiding. Hoewel deze volgorde het risico meebrengt dat een onterecht aangehouden verdachte in de SKDB wordt geregistreerd (en later schoning moet plaatsvinden), heeft deze volgorde als voordeel dat HOvJ ten tijde van de voorgeleiding met meer zekerheid weet welke persoon hij voor zich heeft. Overigens is het geïnterviewden niet bekend hoe een verdachte waarvan de identiteit wel al is vastgelegd in de SKDB, maar waarvan na toets door de HOvJ blijkt dat de aanhouding onterecht was, wordt verwijderd uit de SKDB. Navraag leert dat hier wel procedures voor zijn, maar uit de interviews blijkt dat deze niet bekend zijn bij de betreffende medewerkers.

In de eenheid Amsterdam maakt de ID-vaststelling geen standaard onderdeel uit van de afhandeling van aangehouden verdachten. In deze eenheid wordt de verdachte na voorgeleiding ingesloten in het cellencomplex. Vervolgens wordt de verdachte – als deze dan nog is ingesloten – geïdentificeerd

door surveillanten uit de pool van ID-vaststellers die de cellencomplexen langsgaan. ID-vaststelling is één van de taken waarmee medewerkers van de surveillantenpool kunnen worden belast; een andere taak van de surveillantenpool is bijvoorbeeld arrestantenzorg[24]. In periode van drukte – bijvoorbeeld bij grote manifestaties en demonstraties – kan het voorkomen dat er feitelijk niemand uit de pool van ID-vaststellers beschikbaar kan worden gesteld. Aan de ID-vaststelling wordt dan een lagere prioriteit toegekend; verdachten worden in die gevallen niet geïdentificeerd.
Verdachten die niet worden overgebracht naar het cellencomplex en uitgenodigde verdachten worden niet geïdentificeerd. Overigens geven geïnterviewden in de andere eenheden ook aan dat uitgenodigde verdachten niet altijd conform de wet worden geïdentificeerd.

Op grond van het protocol moet elke aangehouden verdachte worden geïdentificeerd. Veelal is het frustrerend om een bekende veelplegende verdachte 'voor de vierde keer die week' voor de ID-zuil te moeten plaatsen. De reden voor de verplichte identificatie bij reeds bekende verdachten is dat de ID vaststelling bij elk nieuw incident moet worden gebaseerd op de meest actuele gegevens en omdat aan één SKN (in geval van meerdere delicten) per delict een eigen referentienummer wordt gekoppeld. De Progis software kent naast de identificatiemodule ook een verificatiemodule. Hoewel het soms verleidelijk is om bij een bekende veelpleger de – in doorlooptijd kortere – verificatieprocedure te volgen, in plaats van de voorgeschreven identificatieprocedure, geven alle geïnterviewden aan dat dit maar zelden voorkomt. Uitgangspunt is het gebruik van de identificatiemodule, ook bij bekende veelplegers. Een werkwijze die wel is aangetroffen bij de administratieve verwerking van bekende veelplegers, is dat een afdruk (print) van een bij eerdere gelegenheid opgemaakte ID-staat worden gekopieerd.

De vingerafdrukken van verdachten die door de politie zijn geïdentificeerd worden 'real time' vergeleken met het politiesysteem HAVANK. Wanneer een vingerafdruk bekend is in de database van HAVANK wordt direct een koppeling gemaakt tussen beide systemen. Wanneer dit niet het geval is, worden bij de verdachte tien natte[25] gerolde vingerafdrukken afgenomen. Deze worden per post verzonden naar de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de nationale politie, alwaar de vingerafdrukken op hoge resolutie worden gescand en bruikbaar gemaakt voor opslag in HAVANK. Door het per post versturen van de zogenoemde 'vingerslips' gaat er enige tijd overheen voordat een mogelijke match op natte gerolde vingerafdrukken bekend wordt. Hierdoor komt het voor dat een verdachte wordt heengezonden, terwijl hij voor een ander delict nog wordt gezocht.

Geïnterviewden geven tevens aan dat het aanleveren van natte gerolde vingerafdrukken nog lang niet in alle gevallen gebeurt. Deels wordt dit verklaard door het arbeidsintensieve proces van het nemen van natte gerolde vingerafdrukken, deels is dit volgens geïnterviewden ook te wijten aan de onwetendheid van medewerkers; nadat de platte vingerafdrukken zijn gescand met behulp van de Progis apparatuur leeft men in de veronderstelling 'klaar' te zijn.

Hoewel het in alle bezochte eenheden mogelijk is om Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) gebruik te laten maken van de identificatiezuilen, blijkt dit in de praktijk slechts in beperkte mate voor te komen. Vaker komt het voor dat de KMar gebruikt maakt van zuilen van de politie.

[24] Medewerkers van de surveillantenpool worden gedurende periode van een half jaar met een bepaalde taak – bijvoorbeeld identificatie – belast; daarna wisselt de medewerker van taak.
[25] Zie paragraaf 2.2.1.

Alle bezochte eenheden beschikken over een backoffice voor identiteitsvraagstukken. De backoffice heeft een ondersteunende rol in het ID-proces en wordt regelmatig geraadpleegd in geval van vragen van medewerkers uit de basispolitiezorg (BPZ), bijvoorbeeld over aangetroffen personen met een niet-Nederlands paspoort of een dubbele nationaliteit. De backoffice helpt de medewerkers dan op weg, of start zelf een ID- onderzoek. Bij geconstateerde fouten in de registratie, bijvoorbeeld als blijkt dat bij een ID-document geregistreerde vingerafdrukken niet toebehoren aan de houder van dat document, geeft de backoffice een signaal aan de MA[26], die hierop vervolgens actie onderneemt. Wanneer verdachten geen ID-bewijs kunnen overhandigen en nog niet bekend zijn in de SKDB, zou een nader identiteitsonderzoek (P5) moeten worden gestart. Geïnterviewden geven aan dat in de praktijk vaak alsnog bij de verdachte thuis een identiteitsbewijs wordt gehaald, of dat een bekende van de verdachte een identiteitsbewijs komt brengen. In andere gevallen wordt contact opgenomen met de backoffice. Vaak wordt dan door middel van raadpleging van de GBA en via controlevragen de identiteit zonder gebruikmaking van een identiteitsdocument vastgesteld.

Uit de bevindingen blijkt dat de identificatie van verdachten door de politie niet in alle gevallen wordt uitgevoerd door medewerkers die kundig en beschikbaar zijn en daadwerkelijk in hun taakomschrijving zijn belast met de identiteitsvaststelling. Ook worden zij nog niet in alle eenheden voldoende gefaciliteerd in hun werkzaamheden. Dit betekent dat nog niet in alle gevallen zorg wordt gedragen voor voldoende tijd, capaciteit en de juiste apparatuur om de identificatietaken te kunnen vervullen. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor het proces niet consequent geborgd in het takenpakket van de betreffende medewerkers.

In voorkomende gevallen worden bekende verdachten (veelplegers) niet conform protocol geïdentificeerd, maar worden er alternatieven gezocht, zoals het kopiëren van een ID-staat. Deze werkwijze is niet conform het protocol en brengt in potentie het integere en integrale persoonsbeeld in de strafrechtketen in gevaar.

Door het niet consequent nemen van 'natte gerolde vingerafdrukken' als deze nog niet voorkomen in HAVANK, kan het voorkomen dat een verdachte die digitale vingerafdrukken afstaat ten onrechte niet wordt herkend als persoon die voor andere delicten wordt gezocht. Doordat gerolde vingerafdrukken thans nog niet digitaal genomen kunnen worden, duurt het bij nieuwe registraties lang – tot enkele weken – voordat een mogelijke match met HAVANK gemaakt kan worden. Hierdoor komt het voor dat een verdachte weliswaar conform protocol is geïdentificeerd, maar wordt heengezonden voordat is vastgesteld dat deze persoon (ook) voor een ander feit wordt gezocht.

3.1.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

De voor de identiteitsvaststelling beschikbare techniek werkt nog niet in alle eenheden naar behoren. Hoewel per eenheid verschillend, werkt het systeem soms duidelijk vertragend in het ID-proces. Dit beperkt de motivatie om het ID-proces overeenkomstig het protocol uit te voeren. De doorlooptijd van een ID-proces via de Progis-apparatuur zou in de optimale situatie drie á vier

[26] In wederhoor is opgemerkt dat in de praktijk ook vaak sprake is van signalen van de MA aan de backoffice: de MA ontdekt onregelmatigheden, waarop de backoffice wordt gevraagd een identiteitsonderzoek in te stellen, gevolgd door een mogelijke aanpassing van de registratie.

minuten kunnen duren. Er zijn door geïnterviewden situaties genoemd waar het ID-proces soms tot drie kwartier duurt. Langere doorlooptijden van het ID-proces frustreren de uitvoerders in hoge mate, zeker wanneer er in korte tijd de identiteit van meerdere verdachten moet worden vastgesteld.

Geïnterviewden geven aan dat bij de uitvoerders het beeld dat de techniek niet goed werkt, lang kan na-ijlen: ook nadat technisch niet goed functionerende apparatuur is hersteld en de werking ervan is verbeterd, kan het geruime tijd duren voordat het vertrouwen van de medewerkers in de techniek is hersteld.

De bediening van de apparatuur en van de software wordt op zich niet als moeilijk ervaren; de problemen (vertragingen) lijken zich vooral voor te doen op het moment dat de lokale apparatuur via een netwerkverbinding communiceert met centrale databases.

De praktijk leert dat niet van alle vingers even gemakkelijk vingerafdrukken zijn te nemen, bijvoorbeeld door beschadigingen van de vingers of door – al dan niet opzettelijk – afgesleten vingers. In sommige eenheden zijn de vingerafdrukscanners voorzien van gel-pads en zijn reinigingsstickers beschikbaar. Met de gel-pads wordt het nemen van vingerafdrukken – ook van afgesleten vingers – vergemakkelijkt. Daarnaast voorkomt het gebruik van gel-pads en reinigingsstickers 'ghost images'. Dit zijn incorrecte digitale vingerafdrukscans die worden veroorzaakt door 'restanten' van eerdere vingerafdrukafnames.

Het is voor het draagvlak bij de uitvoerende medewerkers van cruciaal belang dat de techniek van aanvang aan goed werkt; eenmaal beschadigd vertrouwen in de techniek is niet eenvoudig en snel hersteld. Omdat de ervaringen met het technisch functioneren van de Progis apparatuur sterk verschillen tussen eenheden, lijkt de mate waarin het systeem 'goed draait' vooral afhankelijk van de eigen technische infrastructuur van de betreffende locatie en de snelheid van verbinding met centrale databases. Doordat de bestaande hulpmiddelen voor het nemen van vingerafdrukken (gel-pads en reinigingsstickers) niet binnen alle politie-eenheden beschikbaar zijn, worden kansen gemist om het nemen van vingerafdrukken te vergemakkelijken en fouten te voorkomen.

3.1.5 Sturing

In de eenheden Haaglanden, Noord-Nederland en Limburg zijn de personen die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het identificatieproces, niet belast met de directe aansturing van de medewerkers die de uitvoering van het proces verzorgen. Deze sturing moet dus worden geborgd in de lijn. In deze drie eenheden is vanuit de eenheidsleiding wel aandacht voor het proces. In de eenheid Noord-Nederland en Limburg maken de gegevens over het gebruik – sinds kort – standaard deel uit van de maandelijkse eenheidsbriefing. In de eenheid Amsterdam wordt er op de uitvoering van het identiteitsproces niet gestuurd; zoals hiervoor vermeld wordt er in deze eenheid in gevallen van personeelstekort voor gekozen om geen prioriteit te geven aan identiteitsvaststelling.

Er is een aantal instrumenten beschikbaar om op het proces van identiteitsvaststelling te sturen. Zo levert de MA wekelijks gegevens aan over het gebruik van de identificatiemodule. Deze gegevens betreffen absolute aantallen identificaties en zeggen daarmee niets over de juistheid of volledigheid van de identificatie en evenmin over het aantal gevallen waarin identiteitsvaststelling ten onrechte achterwege is gebleven. Om dit laatste gegeven nader inzichtelijk te maken genereert het EVIM maandelijks gebruikspercentages. Hierbij worden absolute aantallen identificaties vergeleken met

een gegevensselectie uit GIDS[27]. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt welk deel van de verdachten die geïdentificeerd zouden moeten worden, ook daadwerkelijk geïdentificeerd is. Deze gegevens worden maandelijks gepresenteerd in de landelijke briefing van het korps.

Over de betrouwbaarheid van de uitkomsten van deze vergelijking bestaan echter verschillende zienswijzen. De gegevensselectie uit GIDS die door het EVIM wordt gebruikt geeft volgens verschillende geïnterviewden geen goede weergave van het totale aantal verdachten dat zou moeten worden geïdentificeerd. Zo zijn in de selectie alleen 'verhoorde unieke verdachten' opgenomen. Verdachten die meerdere keren per maand zijn aangehouden en verhoord vallen buiten de selectie. Ook verdachten van een 'artikel 8 overtreding' (rijden onder invloed) vallen niet binnen de selectie, maar moeten wel worden geïdentificeerd; verdachten die worden uitgenodigd (niet worden aangehouden) worden in de praktijk dikwijls niet geregistreerd, maar moeten wel worden geïdentificeerd conform protocol. Naast deze inhoudelijke manco's menen verschillende geïnterviewden dat de EVIM cijfers zich ook niet lenen voor sturing, omdat de gegevens alleen op eenheidsniveau kunnen worden getoond. Voor sturing is een meer gedetailleerde weergave van de resultaten noodzakelijk, mogelijk zelfs op niveau van de persoon van de procesverantwoordelijke (verbalisant, medewerker arrestantencomplex e.d.).

Eenheid Noord-Nederland heeft om die reden een eigen query (bevraging) van de Basisvoorziening Handhaving (BVH) ontwikkeld. In deze query is opgenomen hoeveel mensen zijn aangehouden door de politie, hoeveel mensen zijn verhoord door de politie, hoeveel zijn er gepakt voor rijden onder invloed en hoeveel personen zijn aangehouden door derden. De uitkomsten van deze query geven aan dat de resultaten van de toepassing van het protocol (in welke mate zijn aangehouden verdachten geïdentificeerd) gemiddeld 10 tot 15% lager liggen dan uit de eerdergenoemde EVIM cijfers blijkt. De informatie die de eenheid Noord-Nederland met genoemde query genereert zijn effectiever te gebruiken als sturingsinformatie, omdat tot op niveau van de individuele politiemedewerker zichtbaar wordt of deze een voorgeschreven identificatie al dan niet heeft uitgevoerd. Vooralsnog bevat deze specifieke monitor uitsluitend kwantitatieve informatie. De eenheid Noord-Nederland wil op termijn, nadat de situatie is bereikt dat de monitor volledig betrouwbare kwantitatieve informatie kan leveren, ook de kwaliteit van de registratie toetsen.

Over het landelijke gebruik van deze manier van monitoring voert het EVIM momenteel binnen de nationale politie gesprekken. Een vertegenwoordiger van de eenheid Noord-Nederland neemt hieraan deel.

Hoewel in beginsel geldt dat iedere politiemedewerker zeker wil weten welke persoon hij of zij voor zich heeft, betekent dit niet automatisch dat medewerkers alle afspraken en regels omtrent het proces van ID-vaststelling goed navolgen. Ook wanneer aan de randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van een identificatie is voldaan, blijkt uit de monitoringsgegevens en uit de interviews dat nog lang niet alle verdachten conform protocol worden geïdentificeerd. Geïnterviewden geven aan dat de ID-vaststelling conform het protocol voor veel collega's wordt gevoeld als: 'weer iets is dat erbij komt' en dat politiemensen na een aanhouding liever zo snel mogelijk de straat weer op gaan, in plaats van hun tijd besteden aan een administratief proces.

---

[27] BVH-informatie wordt ontsloten in GIDS en/of COGNOS, het managementinformatiesysteem van de politie.

Het laten inzien van nut en noodzaak wordt door de geïnterviewden als cruciaal gezien en effectiever dan eenvoudige sturing op naleving. Zij geven aan dat bij de implementatie van het protocol de nadruk op de techniek heeft gelegen. De discussie ging telkenmale over 'de hoeveelheid zuilen, de plaatsing van de zuilen, de werking van de zuilen'. Achteraf bezien, zo geeft een geïnterviewde aan, had sterker ingezet moeten worden op de zingeving van het proces: *'waarom is een goede ID-vaststelling zo belangrijk en waarom moeten we dit met z'n allen goed willen doen?'.*

Geïnterviewde procesverantwoordelijken geven aan dat de collega's de toegevoegde waarde van het identificatieproces lang niet altijd inzien. Het bewustzijn dat ID-vaststelling een wettelijke taak is, leeft volgens geïnterviewden niet bij alle collega's. Om de toegevoegde waarde te onderkennen is het van groot belang dat 'succesverhalen' breed worden gedeeld; 'Motivatie ontstaat door succes!' In de eenheid Den Haag heeft men sterk ingezet op het 'waarom' in plaats van op het 'moeten'.

Het OM heeft – als eindverantwoordelijke voor de opsporing - een controlerende taak op het juist uitvoeren van de wet en het protocol door de politie. De uitvoering van deze controlerende taak wordt door vrijwel alle geïnterviewden als niet-optimaal ervaren. Hoewel geïnterviewden aangegeven dat het gebrek aan controle vanuit het OM geen excuus is om het protocol niet te volgen, worden politiemedewerkers op deze wijze vanuit de keten niet gemotiveerd. In veel eenheden zijn werkafspraken gemaakt dat bij het OM aangeleverde dossiers zonder ID-staat worden geretourneerd, maar dit blijkt in de praktijk in lang niet alle gevallen te gebeuren. In veel bezochte eenheden voeren – of voerden – het OM en de politie wel gesprekken over dit onderwerp, maar vooralsnog heeft dit niet geleid tot verandering van de huidige gang van zaken.

Op meerdere fronten wordt sturing op de uitvoering van het protocol belemmerd. Aandacht vanuit de lijn is niet altijd geborgd, hoewel dit voor een stelselmatige en kwalitatief goede uitvoering van het protocol binnen de politie-eenheden cruciaal blijkt te zijn. Managementaandacht zou zich niet alleen moeten richten op het beschikbaar stellen van voldoende tijd en capaciteit, maar ook op het uitdragen van het belang en de zingeving van een goede identiteitsvaststelling.

De beschikbare sturingsinformatie is ontoereikend om concreet te kunnen sturen. Het niveau van de sturingsinformatie is te abstract en biedt geen mogelijkheid om uitvoerders op team- of individueel niveau aan te spreken op het ontbreken van een juiste identiteitsvaststelling in een specifieke casus. Daarnaast geeft de sturingsinformatie geen juist beeld, noch in absolute, noch in relatieve aantallen, van de mate waarin overeenkomstig het protocol is geïdentificeerd. Effectieve sturing is binnen de politie-eenheden eens te meer van belang, nu het bij veel medewerkers aan voldoende inzicht in het nut en de noodzaak van het uitvoeren van de identiteitsvaststelling ontbreekt. Medewerkers beschikken lang niet altijd over het inzicht in de zingeving van het proces; 'waarom is dit belangrijk?'.

De bestaande belemmeringen om op de uitvoering van de identificerende taken te sturen ontslaat de politie echter niet van haar primaire verantwoordelijkheid om wet en protocol uit te voeren en daarop te sturen. Verschillende eenheden laten zien dat het ook in de huidige situatie mogelijk is om de wettelijke identificatietaken uit te voeren en daarop te sturen.

Het is daarbij opvallend dat ook door het OM onvoldoende richting wordt gegeven aan het op een correcte wijze uitvoeren van het protocol. Anders dan van de eindverantwoordelijke voor de opsporing mag worden verwacht controleert de officier van justitie niet in alle gevallen op de aanwezigheid van een ID-staat bij overdracht van het strafdossier door de politie aan het OM.

3.1.6 Conclusie

Niet alle daarvoor in aanmerking komende verdachten worden door de politie conform protocol geïdentificeerd. Uit de gegevens van het EVIM moet worden begrepen dat circa 80% van de verdachten die geïdentificeerd zou moeten worden, ook daadwerkelijk wordt geïdentificeerd[28]. Dit percentage is hoog, maar de verschillen tussen de eenheden zijn groot. Daarbij moet worden opgemerkt dat, gezien de wijze waarop de nalevingspercentages door het EVIM worden gegenereerd, niet wordt uitgesloten dat de daadwerkelijke naleving van de identificatieprocedures lager ligt dan 80%. Dit gezien de resultaten van een meer gedetailleerde bevraging van de BVH, die door de eenheid Noord-Nederland is ontwikkeld.

Door de destijds bestaande vrijheden in de inrichting van het identificatieproces is het proces door de toenmalige korpsen divers georganiseerd. Dit verklaart voor een deel het verschil in de percentages van geïdentificeerde verdachten. In die eenheden waar de apparatuur decentraal geplaatst is en het identificatieproces zoveel mogelijk is ingebed in het reguliere werkproces blijkt het aantal identificaties, en daarmee de naleving van het protocol, hoger.

De Inspectie is van oordeel dat de opleiding van de medewerkers effectiever en meer uniform had moeten worden vormgegeven. Het proces van identiteitsvaststelling moet naar het oordeel van de Inspectie worden uitgevoerd door hen die kundig zijn, beschikken over voldoende tijd en capaciteit, en over de juiste en goed functionerende apparatuur. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de identificatietaak moet daarbij concreet geborgd zijn in de taakomschrijving. Deze randvoorwaarden zijn nog niet in elke eenheid gerealiseerd. Wanneer aan deze criteria is voldaan, kan een juiste uitvoering van het protocol zowel worden belegd bij de verbalisanten, als bij arrestantenverzorgers of een pool van medewerkers.

Het achterliggende idee – het nut en de noodzaak – van de wet en het protocol wordt lang niet door alle medewerkers ervaren. Naar het oordeel van de Inspectie moet het belang van naleving van de wet en het protocol door alle lagen van de betrokken organisaties meer en beter worden uitgedragen. De sturing op het proces is naar het oordeel van de Inspectie onvoldoende. Deels komt dit voort uit beperkt bruikbare sturingsinformatie, deels uit gebrek aan prioriteit van zowel de politieleidinggevenden, als van het OM. Interne sturing en daarnaast controle door het OM op de naleving van het protocol zijn dan ook nodig.

Medewerkers van de late dienst houden een persoon aan voor het rijden onder invloed. De betreffende persoon wordt niet conform protocol geïdentificeerd, en zijn identiteit wordt slechts vastgesteld op basis van eigen opgave. De persoon wordt heengezonden met een boete van € 750,- euro. De volgende ochtend worden de collega's verrast met een telefoontje van de persoon in kwestie. Hij heeft de avond daarvoor niet zijn eigen persoonsgegevens gegeven, maar die van een vriend. Na een nachtje slapen is hij tot inkeer gekomen en heeft hij spijt. Zijn vriend verdient de boete niet en hij wil met terugwerkende kracht toch zijn eigen gegevens opgeven.

Bovenstaand praktijkvoorbeeld is door de backoffice van de eenheid Limburg in de verschillende briefings van de BPZ ingebracht om de collega's het nut en de noodzaak in te laten zien van een goede identiteitsvaststelling.

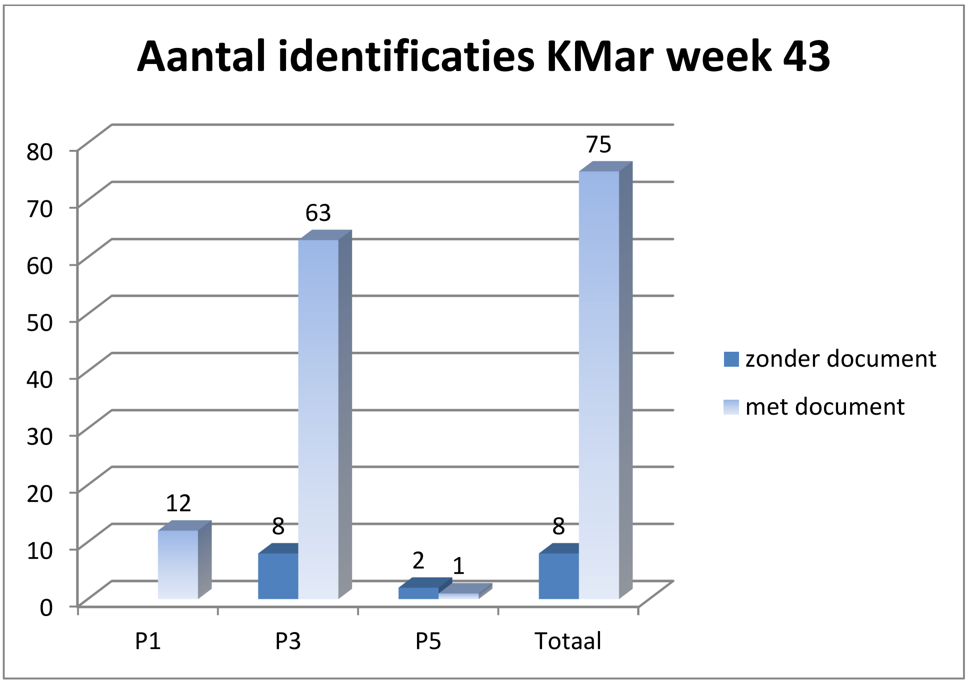
[28] Dit zijn kwantitatieve gegevens en zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de identiteitsvaststellingen.

3.2 De Koninklijke Marechaussee

Bij de landelijke staf van de KMar is in de oriëntatiefase van het onderzoek informatie opgevraagd over de implementatie en de uitvoering van het protocol. Uit die informatie bleek dat er sprake is geweest van een landelijk (uniform) implementatietraject in de verschillende KMar-onderdelen, uitgevoerd op basis van een impactanalyse. Op basis van een analyse van de interne processen heeft de KMar bepaald dat op 36 locaties faciliteiten nodig zijn om het identificatieproces organisatorisch in te kunnen bedden en uit te kunnen voeren. Daarvan zijn 33 locaties daadwerkelijk uitgerust met de ID-zuil. De KMar-interne werkinstructies over het identificatieproces zijn in lijn met het protocol. De KMar heeft ervoor gekozen om het identificeren en registreren van verdachten bij alle opsporingsambtenaren te beleggen.

Na de analyse van de opgevraagde documenten zijn in twee brigades van de KMar interviews afgenomen. Het betreft de brigade Politie en Beveiliging van het district Schiphol en de brigade Veluwe van het district Noord-Oost.

Onderstaand figuur geeft inzicht in het absolute aantal identificaties door de (volledige) KMar-organisatie in week 43 van 2014. Hoewel deze cijfers geen inzicht geven in het percentage 'conform protocol geïdentificeerde verdachten', geeft het wel een beeld van de frequentie waarin de KMar verdachten identificeert. Het totale aantal aangehouden verdachten is door de KMar niet aan te leveren. In het Projecteindrapport Invoering Wet en protocol Identiteitsvaststelling[29] is beschreven dat de KMar ook zelf behoefte heeft aan meer inzicht in het aantal registraties ten opzichte van processen verbaal over aanhoudingen in het KMar Basisprocessensysteem (BPS), om te kunnen beoordelen of ook daadwerkelijk alle aangehouden verdachten conform protocol afgehandeld worden.



[29] Projecteindrapport IWPI (Progis fase 1 en 2), Versie 1.0.1, Datum 30 september 2013, Status Definitief.

Figuur 2 Overzicht absoluut aantal identificaties door de KMar in week 43 2014, uitgesplitst naar P1, P3 en nadere identiteitsonderzoeken, P5. Tevens uitgesplitst naar 'met document' en 'zonder document' (Bron: Matching Autoriteit).

3.2.1 Implementatie

Voor de implementatie van de wet en het protocol heeft de KMar op centraal niveau een project ingericht; het project Implementatie Wet en protocol Identiteitsvaststelling (IWPI), als afgeleide van het overkoepelende en landelijke IWPI-project. De KMar heeft bij de implementatie de fasering gevolgd die in het overkoepelende IWPI-project werd voorgesteld[30]. De implementatie van de fasen 1 en 2 is door de KMar in een projecteindrapport geëvalueerd; daarbij kwamen aandachtspunten naar voren op het gebied van onder meer exploitatie en apparatuur, het functioneren van de KMar in een keten en de operationele consequenties. In het implementatietraject heeft met name het inregelen van het (technisch) beheer wezenlijk meer tijd gevergd dan gepland, waardoor de benodigde apparatuur op een betrekkelijk laat moment bij de KMar is uitgerold. Binnen de geïnterviewde brigades heeft de implementatie verder niet tot bijzondere aandachtspunten geleid; de geïnterviewden voelden zich tijdig en voldoende betrokken.

De implementatie van het protocol binnen de verschillende KMar onderdelen is, anders dan bij de eenheden van de nationale politie, via een landelijk project op uniforme wijze uitgevoerd. De daadwerkelijke toepassing van het protocol is met name om technische redenen later dan gepland op gang gekomen.

3.2.2 Opleiding

In de (centrale) basisopleiding van de KMar medewerker wordt aandacht besteed aan de wettelijke regels omtrent identiteit en identificatie. De uitvoering van het protocol in de praktijk, inclusief het bedienen van de apparatuur (de 'knoppentraining'), wordt – na de initiële opleiding – op de brigades getraind. Hiervoor zijn op de brigades kerninstructeurs beschikbaar. Zij hebben voor hun rol als kerninstructeur een extra opleiding genoten. Door de KMar-staf zijn handleidingen en instructies opgesteld voor de uitvoering in de praktijk. De KMar Operationele Werkplek Activiteiten (KOWA) bevat stroomschema's voor de uitvoering van identificatieprocessen. De geïnterviewde brigades hebben geen aanleiding gevoeld om eigen instructies of handleidingen op te stellen, de centrale instructies voldeden.

Bij de opleiding van de kerninstructeurs is, naast de uitleg van het protocol en het gebruik van het systeem, ook aandacht besteed aan de zingeving van wet en protocol. De training van de medewerkers is met name gericht op de praktische uitvoering van het protocol en minder op de achterliggende rechtsregels en de zingeving. Er blijkt geen noodzaak om in de opleiding van de medewerkers de zingeving van het protocol extra te benadrukken, aldus de geïnterviewden. Voor de medewerkers is de uitvoering van het protocol al snel een standaard onderdeel van de uitvoeringspraktijk geworden. Bij de KMar zijn de opleidingen kort voor de uitrol van de apparatuur gegeven, waardoor de opgedane kennis snel in de praktijk kon worden toegepast. Ook bij de komende uitrol van nieuwe apparatuur zal deze werkwijze worden gevolgd.

[30] Zie hoofdstuk 2.

KMar medewerkers zijn (en worden) via een combinatie van (centrale) inhoudelijke instructie en (decentrale) praktische instructie getraind in de uitvoering van het protocol. In de opleiding van kerninstructeurs wordt aandacht besteed aan de zingeving van het protocol, die binnen de organisatie overigens niet ter discussie staat. De uitvoering in de praktijk wordt ondersteund door (centraal opgestelde) handleidingen en procesbeschrijvingen. Voor verdere decentrale uitwerking bleek ten tijde van de implementatie geen aanleiding. Zoals ook uit de observaties en interviews is gebleken vormen de trainingen en handleidingen een voldoende basis voor de uitvoering van het protocol in de praktijk.

3.2.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

De KMar heeft er voor gekozen de uitvoering van wet en protocol te beleggen bij alle opsporingsambtenaren. Binnen deze groep zijn subgroepen onderscheiden die voor verschillende procedures zijn geautoriseerd.

Voor zover de KMar politietaken uitvoert jegens Defensiemedewerkers is door geïnterviewden aangegeven dat er nauwelijks sprake is van risico op een niet-integer of niet-integraal persoonsbeeld, omdat er voldoende (andere) mogelijkheden zijn om de identiteit van deze medewerkers te verifiëren, bijvoorbeeld via de personeelsadministratie.

De brigade Politie en Beveiliging van het district Schiphol merkte op dat de locatie Schiphol specifieke cases kent waarin een strikte toepassing van het protocol door de uitvoerders als disproportioneel wordt ervaren. Het betreft zaken waarbij sprake is van een reiziger die niet binnen Nederland woonachtig is en Nederland niet als eindbestemming heeft, en waarbij het volledig toepassen van het protocol bij een VH-feit waarvoor geen aanhouding noodzakelijk is, zou leiden tot het missen van een vlucht. De KMar stuurt erop dat desondanks het protocol wordt uitgevoerd, dat er identificatie van de verdachte plaatsvindt en dat de identiteit van de verdachte in de SKDB wordt vastgelegd. Het heeft echter de voorkeur van de geïnterviewden dat voor deze locatie-specifieke situaties aangepast beleid wordt opgesteld.

In het geval dat op Schiphol veelplegers worden aangehouden, komt het voor dat deze bij de KMar bekende personen niet via de identificatieprocedure worden geregistreerd, maar dat de identiteit wordt geverifieerd. Geïnterviewden van de brigade Veluwe hebben gemeld dat bij de taakuitoefening van de KMar ten aanzien van verdachten uit het Defensiedomein veelplegers nauwelijks voorkomen, mede nu het plegen van strafbare feiten als regel leidt tot ontslag. Bij veelplegende burgerverdachten wordt in deze brigade conform protocol de identificatieprocedure doorlopen.

In situaties waarin de uitvoerders op de brigade Politie en Beveiliging van het district Schiphol vragen hebben betreffende de identiteit van personen, kan het Expertise Centrum Identiteit en Documenten (ECID) worden benaderd. Daarnaast kan de MA als backoffice worden benaderd.

Alle opsporingsambtenaren binnen de KMar zijn belast met de uitvoering van het protocol. Binnen deze groep bestaan verschillende autorisatieniveaus voor de uitvoering van identificatieprocedures. De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het protocol zijn voldoende duidelijk belegd. Naleving van het protocol wordt soms belemmerd door uitvoeringsdilemma's, waar navolging van het protocol wordt bij bepaalde categorieën zaken disproportioneel gevonden. Er is behoefte aan nadere richtlijnen hoe met deze dilemma's om te gaan.

3.2.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

Identificatieapparatuur is bij de geïnterviewde brigades op een beperkt aantal locaties aanwezig. Dit heeft als consequentie dat verdachten soms moeten worden vervoerd naar locaties met apparatuur, dat incidenteel apparatuur van de politie wordt gebruikt, of dat de identificatie niet volledig conform protocol wordt uitgevoerd, maar dat bijvoorbeeld wordt volstaan met het maken van een kleurenkopie van een identiteitsdocument.

In het algemeen werkt de identificatiezuil naar behoren; wel kan de snelheid van het systeem variëren en het systeem soms traag zijn, met name als aan het einde van de identificatieprocedure de ID-staat moet worden gegenereerd. De geïnterviewden vermoeden dat deze prestatieverschillen te herleiden zijn tot de mate van 'belasting van het netwerk' en daarmee meer tot de inrichting van de automatiseringsomgeving van de eigen organisatie en minder tot de werking van de zuil op zich. Geïnterviewden van de brigade Veluwe geven aan dat de hoogte instelling van de fotocamera niet storingsvrij is.

Het bedienen van de apparatuur wordt niet als ingewikkeld ervaren. Waar zich in de praktijk storingen voordoen, zijn de medewerkers voldoende in staat om deze zelf te verhelpen (door bijvoorbeeld de procedure opnieuw uit te voeren); in geval van technische storingen is bekend waar deze gemeld moeten worden en is de hersteltijd acceptabel.

Beschadigde vingerafdrukken kunnen leiden tot problemen bij de digitale afdrukscan. De KMar is – anders dan bepaalde eenheden van de politie – niet bekend met het gebruik van gel-pads en reinigingsstickers om de werking van de scanapparatuur te verbeteren.

De bediening van de apparatuur blijkt niet ingewikkeld. De snelheid en betrouwbaarheid van de (lokale) techniek vormt soms een knelpunt voor een goede uitvoering van het protocol. Naleving van het protocol wordt soms belemmerd door logistieke keuzes; waar apparatuur niet in de nabijheid beschikbaar is, blijft identificatie conform protocol soms achterwege.

3.2.5 Sturing

De HOvJ's binnen de KMar hebben, naast hun reguliere taak, als aanvullende taak de bewaking van de kwaliteit van de identiteitsvaststellingen en daarmee of dossiers van een ID-staat worden voorzien. De brigade Veluwe heeft daarnaast tijdens het interview de nieuwe functionaris 'coördinator politiedienst' genoemd, die een taak heeft in borging van kwaliteit en verbetering van dossiers (waaronder: de aanwezigheid van ID-staat waar nodig).

Anders dan via deze organisatorische borging beschikt de KMar niet over instrumenten om op de juiste uitvoering van het protocol te sturen. De beschikbare managementinformatie is niet geschikt voor sturing, omdat alleen bekend is hoeveel ID-vaststellingen er binnen de totale KMar organisatie hebben plaatsgevonden en er niet per operationele eenheid kan worden gedifferentieerd. Ook is er geen relatie te leggen met informatie uit het BPS, waardoor niet bekend is in hoeveel gevallen een ID-vaststelling uitgevoerd had moeten worden. Omdat er geen cijfers beschikbaar zijn op districts- of brigadeniveau zijn de cijfers niet geschikt voor sturing op het lagere organisatieniveau.

Bij brigade Veluwe is bekend dat het OM de volledigheid van strafdossiers controleert. Dossiers zonder ID-staat worden teruggestuurd. Door de KMar-interne sturing en controle zijn er voor zover bekend bij deze geïnterviewden echter nog geen dossiers zonder ID-staat aan het OM aangeboden.

Over de uitvoering van het protocol is geen bruikbare managementinformatie beschikbaar. In een van de onderzochte KMar brigades vindt in aanvulling op de interne controles ook controle vanuit het OM plaats op de aanwezigheid van een ID-staat in strafdossiers.

3.2.7 Conclusie

Hoewel 'harde' cijfers over de aantallen identificaties in relatie tot het aantal te identificeren verdachten ontbreken, concludeert de Inspectie dat het protocol in de praktijk door de KMar in de meeste gevallen wordt uitgevoerd. Door de juiste aandacht in de implementatiefase in combinatie met de interne sturing en controle door de OvJ's van het OM op een compleet dossier is het identificatieproces onderdeel geworden van het reguliere werkproces. De Inspectie concludeert dat er aandacht moet zijn voor bijzondere situaties waarin strikte naleving van het protocol buitenproportionele consequenties lijkt te hebben.

4. Het verifiëren in de praktijk

4.1 Het Openbaar Ministerie

De wet, het besluit en het protocol beschrijven drie taken en verantwoordelijkheden voor het OM in het kader van de identiteitsvaststelling: 1) een eigen verifiërende taak bij twijfel over de identiteit van verdachten of getuigen, 2) de taak om te bewaken en te toetsen dat de politie een actuele ID-staat[31] in het strafdossier opneemt, en 3) de verantwoordelijkheid voor het in kennis stellen van de MA, als de SKDB geschoond moet worden na onder andere een sepot.

De Inspectie heeft in de oriëntatiefase van het onderzoek ook aan het OM gevraagd om documenten betreffende uitvoering van wet en protocol aan te leveren. Uit de ontvangen interne werkinstructie blijkt dat het OM drie opties hanteert voor de aanlevering van het SKN in het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) en in de voorganger van dit systeem: het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem / COMPAS) van het OM.
De drie opties zijn: 1) het strafdossier wordt digitaal aan het OM aangeleverd: de identiteitsgegevens (gekoppeld aan een SKN) worden automatisch in het GPS overgenomen; 2) het SKN is aangeleverd in het proces-verbaal (PV): de OM-medewerker voert de gegevens van de verdachte in het GPS in aan de hand van het SKN en de geboortedatum of het geboortejaar (deze laatste gegevens dienen als extra controle); 3) het SKN is niet aangeleverd. De gegevens van de verdachte worden dan op de 'traditionele' wijze in het GPS ingevoerd. Omdat in dit geval nog geen verificatie van de personalia in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) heeft plaatsgevonden, vindt dit alsnog op een later moment plaats, aan de hand van de ingevoerde gegevens.
Documenten betreffende de eigen verificatie rol van het OM en de informatievoorziening omtrent schoning van de SKDB zijn niet voorhanden.

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van drie arrondissementen, te weten Amsterdam, Midden Nederland en Oost-Brabant.

Uit cijfers van de MA is gebleken dat het OM verdachten niet verifieert.

4.1.1 Implementatie

De geïnterviewden geven aan dat het implementatietraject in de beginfase binnen het OM erg veel aandacht heeft gehad. Er was destijds in verschillende arrondissementen sprake van structureel overleg met de politiekorpsen en er waren tussen het OM en verschillende politiekorpsen werkafspraken en convenanten opgesteld. Geïnterviewden geven echter aan dat de oorspronkelijke aandacht voor identificatie en verificatie binnen het OM al snel werd opgeëist door andere prioriteiten. Dit heeft gevolgen gehad voor de interne sturing van het OM op het uitvoeren van de voorgeschreven verificatie- en schoningstaken. Het feit dat de politie in de implementatiefase nog niet in grote aantallen identificeerde en hier volgens de geïnterviewden ook nog niet toe in staat waren, zorgde ervoor dat het OM – vanuit haar gezagsrol ten aanzien van het opsporingsproces – in

[31] In wederhoor is opgemerkt dat in dit hoofdstuk de term 'ID-staat' wordt gebruikt voor twee verschillende typen ID-staten. Dit zijn: 1) de ID-staat van de identiteitsvaststelling aan de zuil; deze geeft de wijze van identiteitsvaststelling op enig moment aan en 2) de ID-staat SKDB; een actuele weergave van de registratie in de SKDB.

redelijkheid geen controle kon uitoefenen op het uitvoeren van de identificatietaak door de politie (zie paragraaf 4.1.3 en 4.1.4). In een later stadium is de sturing niet alsnog opgepakt.

Uit de bevindingen blijkt dat, hoewel het OM enthousiast aan de implementatie is begonnen, de aandacht al snel werd opgeëist door andere onderwerpen. De bevindingen over de implementatie in relatie tot de kwantitatieve resultaten geven weer dat het implementatietraject voor wat betreft het verifiëren van verdachten door het OM, niet heeft geleid tot daadwerkelijke uitvoering.

4.1.2 Opleiding

Binnen het OM zijn medewerkers op verschillende wijzen geïnformeerd over de implementatie van de wet en van het protocol. De medewerkers van het parket Oost Brabant zijn onder andere geïnformeerd via de wekelijkse nieuwsbrief, e-mails en via het OvJ- en parketsecretarissenoverleg. Er zijn geen specifieke trainingen of cursussen aangeboden.

Via verschillende interne kanalen is informatie gedeeld over de wet en het Protocol.

4.1.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

Voor wat betreft de eerste taak van het OM in het kader van wet en protocol, de verifiërende taak bij twijfel over de identiteit van verdachten of getuigen, laten bovenstaande cijfers van de MA zien dat dit in de praktijk niet gebeurt. Geïnterviewden geven hiervoor een aantal verklaringen. Allereerst noemen geïnterviewden dat het eerste contact 'in persoon' van het OM met een verdachte in veel gevallen ter zitting is. Daar treft de verdachte tevens een vertegenwoordiger van de zittende magistratuur: de rechter. Als een rechter niet twijfelt aan een identiteit, ziet de officier van Justitie (OvJ) veelal ook geen reden tot twijfel. Bij zwaardere zaken is overigens vaak wel al voorafgaand aan de zitting sprake van contact tussen de OvJ en de verdachte. In andere gevallen vindt het eerste contact met het OM plaats in het bijzijn van een andere ketenpartner of advocaat, op een politiebureau of een huis van bewaring. Ook in die situaties wordt niet door het OM geverifieerd. In tegenstelling tot de door de MA aangeleverde gegevens, geven de geïnterviewden in Amsterdam en Oost-Brabant aan dat er, weliswaar is kleine aantallen, in voorkomend geval wel geverifieerd wordt. De gegevens van de MA spreken dit, zoals gezegd, tegen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het OM bij verificatie gebruikt maakt van apparatuur van de politie of apparatuur die is geregistreerd 'op naam van' de zittende magistratuur. Dit wordt echter niet gestaafd door de cijfers van de MA. In de betreffende eenheden wordt heeft de MA namelijk ook geen gebruik van de verificatie module door de politie geregistreerd. Rechters hebben in Amsterdam en Den Bosch wel gebruik gemaakt van de verificatiemodule, dit gebeurde sinds 1 januari 2011 respectievelijk 8 en 13 keer. Geïnterviewden geven aan dat het gevolg van persoonsverwisseling voor het OM kleinere gevolgen heeft dan bijvoorbeeld in een penitentiaire inrichting. Hoewel het uitgangspunt vanzelfsprekend is dat een OvJ de juiste persoon tegenover zich heeft, is naar de mening van geïnterviewden het effect van een persoonsverwisseling in de fase van vervolging gering.

De tweede rol van het OM in het kader van de identiteitsvaststelling is die van eindverantwoordelijke voor de opsporing. In deze rol is het OM verantwoordelijk voor het door de politie opnemen van een ID-staat in het strafdossier. Een ID-staat wordt alleen gegenereerd na een – conform protocol – uitgevoerde identificatie van een verdachten. Alle geïnterviewden geven aan dat het in theorie zo zou moeten zijn dat het OM dossiers zonder ID-staat retour stuurt naar de politie. In de praktijk gebeurt dit echter vrijwel niet. Geïnterviewden geven hiervoor een aantal redenen. De

eerste reden heeft te maken met de tijdsdruk die op veel zaken rust. Door het terugsturen van dossier worden mogelijk fatale termijnen overschreden: '...*als iemand wordt vastgezet en binnen drie dagen moet worden voorgeleid bij de rechter-commissaris, dan kun je de zaak niet terugsturen als de ID-staat niet bij het proces-verbaal aanwezig is, omdat je anders uit je termijnen gaat lopen. Dan ben je de hele zaak kwijt.'* Een tweede reden voor het niet structureel terugsturen van dossiers zonder ID-staat is het grote aantal dossiers zonder ID-staat. Omdat het nog te vaak voorkomt dat de politie niet conform protocol identificeert is het aantal dossiers met verdachten zonder ID-staat zo hoog dat het niet werkbaar en wenselijk is om alle zaken retour te sturen, aldus geïnterviewden. Temeer omdat het OM ook eigen targets heeft die zij moet halen. Dat strafdossiers moeten zijn voorzien van een ID- staat is voor het OM niet als prestatie-indicator benoemd. Daarbij geldt dat een goed strafdossier aan verschillende (kwaliteits-)vereisten moet voldoen en dat daarbij het ontbreken van een ID-staat naar de mening van het OM niet het meest kritische kwaliteitselement is.
In de parketten Midden-Nederland en Amsterdam zijn over het identificatieproces gesprekken gevoerd tussen de politie en het OM. Naast de identificatie van verdachten speelt 'de kwaliteit van processenverbaal' in algemene zin een grote rol in deze gesprekken. Geïnterviewden geven aan dat als men verwacht dat de politie alle verdachten conform protocol identificeert, men ook moet zorgen voor de juiste faciliteiten voor de politie. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan het feit dat het arrondissement Midden Nederland op een bepaald moment gestopt is met de monitoring van het aantal dossiers zonder ID-staat. '*Op dat moment was er één identificatiezuil in de regio Utrecht aanwezig...Het lukte de politie toen niet om alle verdachten voor de zuil te identificeren...De politie kampte met tekort aan tijd en capaciteit...Elke week werden de dossiers met de pv's gecontroleerd op de aanwezigheid van een ID- staat. Bij elke check bleek dat de ID-staat in circa 40% van de gevallen aanwezig was. Deze check op ID staat is ongeveer anderhalf jaar uitgevoerd, maar toen er nog steeds geen verbetering in kwam is men ermee gestopt. De politie gaf immers zelf ook aan dat ze een verbetering niet konden waarmaken.'* Het arrondissement Midden Nederland achtte het hier plausibel en legitiem dat het de politie aan tijd en capaciteit ontbrak om de voorgeschreven identificaties via de enkele in die regio beschikbare zuil uit te voeren en de dossiers van een ID-staat te voorzien.

De derde rol van het OM is het verstrekken van informatie aan de MA over personen wiens gegevens uit de SKDB verwijderd moeten worden. Bij sepots, vrijspraak en na goed afronden van een HALT afdoening moeten de foto's, de vingerafdrukken en het kopie van het ID-bewijs uit de SKDB verwijderd worden. Hierover moet de MA door het OM in kennis worden gesteld[32]. De personalia, aliassen, het SKN, het Burgerservicenummer (BSN), het parketnummer en het eventuele vreemdelingennummer, behoeven niet geschoond te worden, hiervoor gelden verjaringstermijnen. Het in kennis stellen van de MA na vrijspraak of sepots door de OvJ gebeurt via een automatische koppeling tussen het GPS (of de voorganger van dit systeem: Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem / COMPAS). Bij een sepot door het OM of een vrijspraak door de rechter wordt dit in één van beide systemen verwerkt en wordt dit tevens automatisch verwerkt in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Het JDS stuurt vervolgens automatisch een signaal naar de MA. De MA kan dan de gegevens, behorend bij de betreffende zaak schonen. De MA heeft echter geen overzicht of er dan daadwerkelijk geschoond kan worden, of dat er nog andere zaken tegen de persoon lopen binnen het domein van de opsporing c.q. welke strafzaak bij welke ID-

[32] Zie paragraaf 2.2.3.

vaststelling behoort. Dit knelpunt is in theorie relatief makkelijk op te lossen door het referentienummer uit de SKDB aan het dossier van het OM bij te voegen, maar tot op heden gebeurt dit niet. Vanwege het ontbreken van de linking-pin tussen de ID-vaststellingen en de betreffende zaken moet veelal navraag gedaan worden bij ketenpartners en is veel afhankelijk van de inhoud van de al aangemaakte dossiers. Het kan aldus voorkomen dat biometrische gegevens en de kopie van het ID-bewijs van personen die op basis van meerdere strafzaken in de SKDB zijn opgenomen, uit de SKDB verwijderd worden, terwijl dit niet conform het besluit is.
Tegelijkertijd geven geïnterviewden geven aan dat er een grote doorlooptijd is voor de MA om na verzoeken tot schoning ook daadwerkelijk te schonen. Hierdoor gaan er soms maanden overheen voordat gegevens daadwerkelijk verwijderd zijn uit de SKDB.

Alleen in geval van ‘sepot 01’ (achteraf bezien ten onrechte als verdachte aangemerkt) én bij een met succes afgeronde HALT-afdoening moeten ook de personalia en het SKN uit de SKDB verwijderd worden. Deze sepot beslissingen worden ook niet geregistreerd in het JDS[33]. Het is geïnterviewden van de politie niet bekend hoe deze betreffende gegevens uit de SKDB verwijderd worden. Ook geïnterviewden namens het OM konden hier geen inzicht in verschaffen. Navraag bij de MA leert dat de politie in die gevallen een bericht zou moeten sturen aan de MA om de betreffende persoon te schonen. Dit gebeurt echter niet structureel.

Voor wat betreft de jeugdigen met een HALT-afdoening geldt hetzelfde. Ook hun gegevens moeten na een goed afgeronde afdoening compleet (inclusief personalia en SKN) verwijderd worden uit de SKDB. Uit de interviews blijkt dat ook dit – met enkele uitzonderingen - nog niet structureel gebeurt. Een positieve uitzondering hierop is de werkwijze in de eenheid Limburg. In deze eenheid wordt door de backoffice maandelijks een lijst van afgeronde afdoeningen opgevraagd bij HALT. De backoffice maakt dan per afgeronde afdoening een PV op die zij naar de MA stuurt. Hoewel dit erg arbeidsintensief is wordt hier door de geïnterviewden veel belang aan gehecht. Door de MA wordt nu bekeken of dit proces – met borging van de bevoegdheden – kan worden vereenvoudigd, zodat de administratieve werklast kan worden teruggedrongen.

Het OM verifieert niet. De Inspectie deelt de mening van de geïnterviewden dat zowel het risico als de gevolgen van persoonsverwisseling bij deze ketenpartner, bezien ten opzichte van andere ketenpartners, niet het grootst is. Hoewel het OM de bevoegdheid heeft om bij twijfel te verifiëren – en daartoe dus niet verplicht is – blijkt uit de beschikbare cijfers dat het OM sinds 2011 in geen enkel geval geverifieerd heeft. Het is echter niet aannemelijk dat het OM sinds 2011 in geen enkel geval aan de identiteit van een verdachte getwijfeld heeft.

Processen-verbaal zonder ID-staat worden niet structureel retour gestuurd aan de politie. Dit betekent dat wanneer het OM dossiers aanneemt zonder ID-staat, deze veroordeelden in het vervolg van de strafrechtketen ook niet conform protocol geverifieerd kunnen worden. Tevens wordt de politie door het toch in behandeling nemen van dossiers zonder ID-staat niet gestimuleerd om conform protocol te identificeren. Oorzaken die het OM hiervoor noemt zijn dat er in strafzaken voor het OM fatale termijnen gelden. Dit maakt het retour sturen van processen-verbaal zonder ID-staat aan de politie in voorkomend geval niet haalbaar. Daarnaast zijn er ook andere kwalitatieve eisen

[33] Https://www.justid.nl/matchingautoriteit/faq/#paragraph43.

gesteld aan de aanlevering van strafzaken, die eveneens aanleiding geven tot vertraging in de aanlevering van strafzaken.

Uit de bevindingen blijkt dat de schoning van de SKDB niet optimaal verloopt. Door de doorlooptijd van het schoningsproces blijven persoonsgegevens te lang opgenomen in de SKDB[34]*. Anderzijds worden personen - door het ontbreken van een referentienummer bij sepots en vrijspraken - onterecht uit de SKDB verwijderd. Voor die zaken die niet in JDS voorkomen is het onduidelijk of deze in voorkomende gevallen worden geschoond en zo ja, hoe dan de schoning van de SKDB verloopt. Dit is een risicovolle situatie. Vanzelfsprekend is het ten onrechte geregistreerd zijn in de SKDB een inbreuk op de privacy van deze personen. Ook brengt dit het risico met zich mee dat verdachten die in de toekomst in het vizier van de politie komen door aanwezigheid in de SKDB (en daarmee in andere gekoppelde systemen) zich in de fase van vervolgen, beroepen op het feit dat zij onrechtmatig stonden geregistreerd in de SKDB.*

4.1.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

Zoals hierboven beschreven wordt de apparatuur voor de verificatie via documenten of biometrie door het OM niet gebruikt. Derhalve zijn er ook geen ervaringen met de techniek en bediening van de zuil. Wel zijn er in de interviews enkele klachten gedeeld over de koppeling tussen de SKN en de zoekfunctie in GPS.

Verificatieapparatuur wordt door het OM in de praktijk niet gebruikt.

4.1.5 Sturing

Omdat het verificatieproces door het OM niet wordt uitgevoerd is hierover ook geen sturingsinformatie beschikbaar. Binnen de parketten wordt niet actief gestuurd op verificatie door de OvJ's conform protocol. Ook vanuit het Parket-Generaal wordt niet op het gebruik gestuurd. Geïnterviewden geven hierover aan: '*Vanuit het College is er voor zover ik weet geen specifieke aandacht voor het verificatieproces, maar het is één van de vele zaken in het primaire proces die de aandacht hebben. Het aspect 'verwerken van processenverbaal met SKN-nummer' en 'verifiëren bij twijfel' zijn overigens geen prestatie-indicatoren. Als procesgerichte organisatie hebben we een waslijst van zaken waar we aan willen en moeten voldoen, maar dit aspect is niet iets wat wij meten. En daar sturen wij ook niet op'.* Tegelijkertijd geven geïnterviewden wel aan dat zij vinden dat het OM, samen met de andere ketenpartners, strakker zou moeten sturen op het conform protocol vaststellen en verifiëren van de identiteit: *'Ja, ik zie wel degelijk een rol voor het OM om de politie in het proces van identiteitsvaststelling aan te sturen. Dat is ook onze formele verantwoordelijkheid'.*

Door het OM wordt niet gestuurd op naleving van wet en protocol. Het ontbreekt zowel aan sturing op eigen verificaties als aan controle op het uitvoeren van identificaties. Dit hoewel het OM formeel het gezag heeft over de opsporing door de politie en de KMar. Het in behandeling nemen van dossiers voorzien van ID-staat en het uitvoeren van verificaties in gevallen van twijfel over de identiteit van de verdachte zijn geen prestatie-indicatoren voor het OM.

[34] In wederhoor heeft Justid aangegeven dat de doorlooptijd van een afhandeling door de MA van een schoningsverzoek mede wordt bepaald door het gegeven dat schoningsverzoeken veelal onvolledig zijn en na een verzoek om completering niet altijd worden aangevuld. Daarnaast moet de MA bij een dergelijk verzoek vaststellen of er één of meer andere feiten aan de ID-vaststelling verbonden zijn. Ook dit vergt tijd.

4.1.6 Conclusie

Hoewel de implementatie van het protocol en de informatievoorziening daaromtrent in eerste instantie met veel aandacht is uitgevoerd, is het OM nooit daadwerkelijk in de 'uitvoeringsfase' gekomen. Voor wat betreft de eigen verificatierol van het OM concludeert de Inspectie dan ook dat het OM geen gebruik maakt van de bevoegdheid tot verificatie zoals omschreven in het protocol. Dit wordt met name verklaard door het feit dat de kans op en het gevolg van persoonsverwisseling door het OM als zeer klein wordt ingeschat.

Voor wat betreft de gezagsrol van het OM jegens de politie, concludeert de Inspectie dat het OM deze rol niet goed waarmaakt. Er wordt niet gecontroleerd op het door de politie uitvoeren van een juiste identificatie van een verdachte. Hoewel het maatschappelijk niet wenselijk is dat grote aantallen dossiers die geen goede ID-staat bevatten worden teruggestuurd naar de politie, is de Inspectie van mening dat sturing vanuit het OM van essentieel belang is voor een goede uitvoering van wet en protocol in de gehele strafrechtketen.

Door verschillende factoren verloopt de schoning van de SKDB na bijvoorbeeld vrijspraak of sepot niet naar behoren. Hierdoor zijn in sommige gevallen gegevens onterecht opgenomen in de SKDB en in andere gevallen gegevens onterecht niet opgenomen in de SKDB. Het niet uitvoeren van een juiste schoning vormt niet alleen een risico voor aantasting van de privacy van personen, maar kan ook gevolgen hebben voor het verdere verloop van de opsporings- en strafprocedure. Hoewel het OM wettelijk gezien een belangrijke rol heeft in het schonen, is het OM niet de enige verantwoordelijke hiervoor. Het verbeteren van de schoningsprocedure is een opgave voor de gehele strafrechtketen.

4.2 De Dienst Justitiële Inrichtingen

Van DJI is gedetailleerde informatie ontvangen over de toepassing van het protocol. DJI heeft er voor gekozen om het algemene protocol voor de eigen organisatie uit te werken in vier sectorspecifieke subprotocollen, te weten een protocol voor 1) de sector justitiële jeugdinrichtingen, 2) de sector gevangeniswezen en 3) de sector Forensische Zorg en 4) locaties onder beheer van de Directie Bijzondere Voorzieningen. De protocollen zijn gericht op de dagelijkse uitvoeringspraktijk en bevatten informatie over onder meer de (wettelijke) achtergronden van de verificatie, de verdeling van taken en bevoegdheden, de ter beschikking staande middelen en over hoe te handelen in bijzondere situaties.

DJI heeft sinds 2008, nog vóór de inwerkingtreding van de wet, biometrie ingezet voor de identiteitsvaststelling van justitiabelen. Na de inwerkingtreding van de wet heeft DJI breed ingezet op het gebruik van biometrie. Dit gebruik gaat verder dan de wettelijke verplichte toepassing van biometrie op grond van de wet. DJI past biometrie – binnen de grenzen van de huidige wettelijke grondslagen – tevens toe ter ondersteuning van de (interne) bedrijfsvoering van de verschillende sectoren binnen DJI. In de sectorspecifieke protocollen zijn daarom zowel procedures beschreven voor de verificatie van de identiteit van de justitiabele (conform wet en protocol), als voor het nemen van vingerafdrukken en het nemen van digitale foto's van de justitiabele en voor het controleren van de identiteitsdocumenten van de justitiabelen en diens bezoekers, een en ander ter ondersteuning van de bedrijfsvoering in de DJI-locaties. Door deze brede inzet vinden op de DJI

locaties zowel activiteiten plaats ter verificatie van de identiteit, als ter vaststelling en vastlegging van de identiteit.

Dit proces wordt binnen DJI ondersteund door de Basisvoorziening Biometrie (BV-B). Voor de strafrechtelijk gedetineerden geldt dat de BV-B automatisch wordt gevoed vanuit de SKDB. Voor alle locaties geldt dat identiteitsgegevens die gedurende het verblijf van de justitiabele in de detentielocaties wordt verzameld (bijvoorbeeld een actuelere gelaatsfoto, of aanvullende of afwijkende personalia), in de BV-B worden opgeslagen en geen automatische teruglevering van gegevens aan de SKDB plaatsvindt. Als de aard van de in de detentielocatie verzamelde identiteitsgegevens daartoe aanleiding geeft (bijvoorbeeld bij aangetroffen aliassen), wordt contact opgenomen met de beheerder van de SKDB.

In tegenstelling tot de andere ketenpartners zijn er van de onderdelen van DJI geen gegevens over aantallen verificaties beschikbaar. Dit komt omdat deze niet worden geregistreerd in de Verificatiemodule, maar via de BV-B aan de Voorziening Vingerafdrukregister ID-vaststelling worden geverifieerd. Cijfers over deze verificaties zijn niet eenvoudig te genereren. Wanneer hier wel een mogelijkheid toe is zal de MA deze gegevens opnemen in haar wekelijkse rapportage.

4.2.1 De justitiële jeugdinrichtingen

4.2.1.1 Implementatie

In zowel de bezochte rijksinrichting (De Hunnerberg, Nijmegen) als in de particuliere justitiële jeugdinrichting (JJI) (Juvaid, Veenhuizen) zijn de wet en het protocol, aan de hand van het sectorspecifieke DJI-protocol geïmplementeerd. In de implementatiefase van het protocol heeft DJI besloten de particuliere JJI's als laatste binnen deze sector te voorzien van technologie voor de verificatie door middel van biometrie. De bewuste keuze komt volgens geïnterviewden voort uit de beperkte technische mogelijkheden om een particuliere JJI's op het DJI-netwerk aan te sluiten. Uiteindelijk heeft de implementatie bij deze JJI's langer geduurd en is de Juvaid inrichting te Veenhuizen ten tijde van het interview sinds een half jaar voorzien van een werkende technologische voorziening voor de verificatie door middel van biometrie.

Het protocol is bij particuliere JJI's recentelijk geïmplementeerd, waardoor er voor deze inrichtingen nog geen uitspraken kunnen worden gedaan over de toepassing van het protocol. Als uitgangspunt voor de implementatie is in beide typen inrichtingen het sectorspecifieke protocol gebruikt.

4.2.1.2 Opleiding

In JJI Juvaid hebben alle 25 beveiligingsmedewerkers die met het verificatiesysteem werken, een training gevolgd. Deze trainingen waren niet alleen gericht op het uitleggen van de werking van het systeem, maar zijn ook gebruikt om medewerkers bewust te maken van de toegevoegde waarde van de toepassing van biometrie. Mede omdat er tot dusver in de inrichting geen sprake is geweest van (al dan niet opzettelijke) persoonsverwisselingen, was voor de medewerkers de toegevoegde waarde niet vanzelfsprekend. In JJI De Hunnerberg zijn medewerkers in het uitvoeren van de identificatie- en verificatietaken niet afzonderlijk getraind, maar werd vooral gewerkt met voorlichtingsbijeenkomsten, werkinstructies en collegiale overdracht door ervaren medewerkers aan nieuwe medewerkers. JJI Juvaid heeft een beknopte werkomschrijving voor de medewerkers gemaakt, JJI De Hunnerberg heeft geen eigen werkomschrijving opgesteld, maar gebruikt het boek

van de DJI-opleiding Basisvoorziening Biometrie. In deze inrichting hebben procesverantwoordelijke en sommige senior-medewerkers biometrie-opleidingen gevolgd.

De instructie van medewerkers wordt op verschillende wijzen vormgegeven. Naast training in werking en techniek is ook aandacht aan de zingeving van de biometrische verificatie besteed.

4.2.1.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

Beide JJI's hebben de inrichting van het proces van ID-vaststelling rechtstreeks gebaseerd op het DJI Protocol Identiteitsvaststelling voor justitiabele jeugdigen in JJI's.

In beide JJI's is het verloop, en daarmee het aantal verificaties, niet heel groot. Zo heeft de Hunnerberg een maximale capaciteit van 75 jongeren en zijn er gemiddeld 1 tot 5 nieuwe inschrijvingen per week. In theorie zijn er circa 30 personen die het identificatieproces kunnen uitvoeren. In de praktijk voeren de senior beveiligers en soms een medior beveiliger dit proces uit. Door het beperkte aantal situaties waarin het protocol moet worden uitgevoerd in handen van enkele medewerkers te leggen, behouden deze medewerkers voldoende kennis van het protocol en ervaring in het bedienen van de apparatuur.
Verificatie met gebruikmaking van vingerafdrukken wordt gebruikt bij verlofsituaties (bij het verlaten en bij het binnenkomen in de locatie). Bij bezoeksituaties wordt geen gebruik gemaakt van biometrische verificatie; het risico op persoonsverwisselingen in deze situaties wordt als zeer klein ingeschat. Zowel bij inkomende als uitgaande overplaatsingen wordt – anders dan in het sectorspecifieke protocol beschreven – geen gebruik gemaakt van de 'overplaatsingsfunctionaliteit' van de Basisvoorziening Biometrie. Dit leidt tot extra werkzaamheden voor zowel de latende als de ontvangende instelling en mogelijk tot dubbelingen in de BV-B.

De procedure, taken en verantwoordelijkheden zijn in de basis protocol-conform ingericht. Wel is er sprake van aanpassingen, ingegeven door de kenmerken van de JJI's. Zo is de 'omloopsnelheid' in JJI's veelal laag, waardoor er aandacht moet zijn voor het borgen van de kennis en ervaring van de uitvoerders van de biometrische procedures. Van de toepassing van het sectorspecifieke protocol wordt afgezien in situaties waarin het ervaren risico op persoonsverwisselingen klein wordt geacht. De overplaatsingsfunctionaliteit van de BV-B wordt niet gebruikt.

4.2.1.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

In de Hunnerberg zijn een ID-console (met foto-, documentscan- en vingerscan-apparatuur) en een vingerafdrukscanner voor verificatiedoeleinden geplaatst bij de inkomstenbalie. Dit is in de routing van inkomende jongeren ook een handige en logistiek passende plaats. Verder staan er verificatiescanners bij de bezoekruimte. De verificatiescanner bij de bezoekruimte wordt niet gebruikt en is uitgeschakeld. De vingerafdrukscanner en de documentenscanner bij de hoofdingang worden niet gebruikt, omdat jongeren altijd via de inkomstenbalie binnenkomen en vertrekken.

Ook bij JJI Juvaid is op meerdere plekken apparatuur aanwezig. Bij de inkomstenafdeling (het 'BAD') staat de verificatiescanner en een ID-console. Een andere verificatiescanner bevindt zich bij de uitgang voor bezoekers en jongeren die op verlof gaan.

JJI Juvaid ervaart geen technische problemen in het gebruik van de apparatuur. Ook geïnterviewde namens de Hunnerberg geeft aan dat de verificatiescanner over het algemeen goed werkt. De ID-console werkt niet altijd goed. Soms komt het fotoapparaat niet tot de juiste hoogte omhoog. Ook

werkt de vingerafdrukscanner in de ID-console niet altijd goed, vooral wanneer er vier vingers tegelijkertijd gescand moeten worden. Uiteindelijk lukt het wel altijd om een vingerscan te maken, dit vergt dan meerder pogingen, aldus geïnterviewde. De bediening van de ID-consoles is niet ingewikkeld. De medewerker wordt stapsgewijs door de procedure geholpen; het systeem wijst erop wanneer een onderdeel niet is ingevuld.

Buiten enkele kleine verbeterpunten, worden er bij de JJI's geen wezenlijke knelpunten ervaren bij het gebruik en de techniek van de biometrische apparatuur.

4.2.1.5 Sturing

In JJI Juvaid zijn twee teamleden aangewezen die kwalitatief en kwantitatief sturen op de uitvoering van het sectorspecifieke protocol. Zij controleren of de verificatie goed is gegaan, of er fouten in de techniek bekend zijn of dat er door menselijk handelen fouten zijn gemaakt, hoe lang een verificatie duurt, et cetera. Deze gegevens worden door de teamleden zelf vanuit de BV-B gegenereerd en vervolgens gerapporteerd aan het hoofd beveiliging

Het proces van verificatie is onderdeel van het primaire proces van de inrichting en wordt ook zonder sturing uitgevoerd. Toch wordt aangegeven dat het belangrijk is om veel tijd te investeren in het aan de medewerkers toelichten van het belang van het uitvoeren van het protocol.

De ervaring is dat de directie van De Hunnerberg niet veel aandacht heeft voor het biometrisch proces binnen de instelling. De geïnterviewden geven aan deze aandacht ook niet te missen. Zij zijn van mening dat met de huidige werkwijze er voldoende waarborgen zijn voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van ingesloten jeugdigen.

Toepassing van het protocol is op een zodanige manier ingebed in de primaire processen van de inrichtingen dat dagelijkse sturing vanuit de directie van de inrichtingen niet noodzakelijk lijkt. Investeren in kennis van de medewerkers in de zingeving van het protocol wordt – desalniettemin – belangrijk geacht.

4.2.2 Het gevangeniswezen

4.2.2.1 Implementatie

Binnen de sector gevangeniswezen zijn PI Haaglanden (locatie Scheveningen) en PI Nieuwegein bezocht. Vanuit PI Haaglanden wordt aangegeven dat, na een minder succesvolle implementatie van de toepassing van biometrie voor identificatie- en verificatiedoeleinden in 2008, in 2012 een verbeterslag is gemaakt, die heeft geresulteerd in een beter functionerend systeem. Kort na het interview in PI Haaglanden was sprake van vervanging van een (deel) van de apparatuur voor de identificatieprocedure. In de PI Nieuwegein is geen specifieke informatie over het implementatietraject destijds voorhanden, de locatie heeft het landelijke implementatietraject gevolgd.

Na een eerste implementatie in 2008 is in 2012 een verbeterslag gemaakt, waarna het systeem van identificatie- en verificatie beter werkte.

4.2.2.2 Opleiding

De opleiding voor de toepassing van wet en protocol maakt inmiddels deel uit van de (interne DJI-) basisopleiding voor de betrokken medewerkers. Bij de eerste implementatie van de procedures hebben medewerkers een specifieke cursus gevolgd. In de PI Haaglanden zijn medewerkers recentelijk aanvullend getraind, voorafgaand aan de komst van nieuwe apparatuur. Uitgangspunt voor de procedures is het sectorspecifieke protocol dat door DJI voor justitiabelen in het gevangeniswezen is opgesteld; deze is bij de geïnterviewden bekend. Voor de instructie van medewerkers wordt vooral gebruik gemaakt van centraal aangereikte documentatie en werkinstructies; er is op de geïnterviewde locaties beperkt sprake van locatie-specifieke instructies. PI Nieuwegein heeft alle benodigde informatie gebundeld in een werkmap die op de plekken waar de procedures worden uitgevoerd beschikbaar is; daarnaast bevat het intranet gebruikersinformatie.

Medewerkers zijn en worden getraind in de uitvoering van het sectorspecifieke protocol. Er zijn daarnaast DJI brede uitvoeringsinstructies beschikbaar, die in voorkomende gevallen zijn aangevuld met locatie-specifieke instructies.

4.2.2.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

In beide twee geïnterviewde locaties zijn de uitvoeringstaken rondom identificatie en verificatie verdeeld tussen medewerkers van de bevolkingsadministratie (BVA), de inkomstenafdeling (het 'BAD'), de inrichtingsmedewerkers, de bewaarders en de beveiligingsmedewerkers, conform het sectorspecifieke protocol. Hoofdregel daarbij is dat identificatie door de bevolkingsadministratie of door de inkomstenafdeling wordt uitgevoerd en de verificatie door de beveiligingsmedewerkers. Wel is er sprake van verschillen in toepassing van het protocol. PI Haaglanden kent een aangepaste procedure, vanwege de bijzondere kenmerken van de locatie[35]. Zo is door psychische en/of somatische problematiek van de justitiabelen die in deze locatie worden geplaatst, toepassing van het protocol op het moment van binnenkomst niet altijd mogelijk; de controle van de identiteit vindt dan op een later moment plaats. Daarbij vindt in PI Haaglanden de voorgeschreven verificatie bij bezoekmomenten weliswaar plaats, maar door de kleinschaligheid van de locatie en de aard van het verblijf van de justitiabelen (het verkrijgen van medische en of psychische zorg) is de verificatie met toepassing van biometrie vooral een aanvulling op de persoonlijke herkenning van de justitiabele door het personeel. PI Nieuwegein ziet als relevante toekomstige ontwikkeling de opening van een afdeling voor zelfmelders in 2015. Bij deze categorie is er – anders dan bij de reguliere instroom – geen sprake van dat de justitiabelen rechtstreeks vanuit het 'strafrechtsysteem' worden aangeleverd; het risico op persoonsverwisseling is bij de zelfmelders groter. De inrichting verwacht dan ook bij zelfmelders meer aandacht te moeten besteden aan de zorgvuldige verificatie van de identiteit bij binnenkomst van justitiabelen. Overigens is de PI zodanig (fysiek) ingericht dat – ook hier – de verificatie met toepassing van biometrie vooral een aanvulling is op de persoonlijke herkenning van justitiabelen door het afdelingspersoneel.

In beide locaties geldt dat niet – zoals bedoeld – in alle gevallen de inkomstenafdeling voorafgaand aan de binnenkomst van een nieuwe justitiabele wordt geïnformeerd door de BVA. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de BVA niet tijdig wordt geïnformeerd over een inkomende persoon

[35] De penitentiaire inrichting in Scheveningen bestaat onder andere uit een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) met circa 140 plaatsen en het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg (JCvSZ) met 56 plaatsen.

door het Bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (CBL), dat de verdeling van justitiabelen over de verschillende locaties regelt. Ook spelen capaciteitsproblemen (kwantitatief en kwalitatief) bij de BVA een rol. Dit leidt tot arbeidsintensievere verificatie- (of identificatie-) procedures voor de inkomstenafdeling. Bij overplaatsing van justitiabelen tussen inrichtingen die op de BV-B zijn aangesloten, dient de justitiabele in de BV-B door de 'latende' inrichting in de BV-B te worden overgeplaatst naar de ontvangende inrichting. Het gebeurt echter regelmatig – PI Haaglanden schat dat het om 40% van de gevallen gaat – dat de inkomstenafdeling van de ontvangende inrichting de identiteit van de justitiabele niet in de BV-B kan verifiëren, omdat de justitiabele door de inrichting van eerder verblijf niet in de BV-B is overplaatst. Waar mogelijk wordt contact opgenomen met de inrichtingen van eerder verblijf om de justitiabele alsnog 'elektronisch' over te plaatsen; in andere gevallen wordt opnieuw een identificatieprocedure doorlopen.

De identificatie- en verificatieprocedures worden als regel overeenkomstig het protocol uitgevoerd; in een specifiek geval wordt een procedure aan bijzondere omstandigheden aangepast. De kans op persoonsverwisseling wordt in het algemeen niet hoog geschat; dit is anders in situaties waarin zelfmelders worden gedetineerd. De voorafgaande beschikbaarheid van informatie over inkomende justitiabelen kan worden verbeterd. Van de mogelijkheid om gedetineerden bij overplaatsing 'elektronisch' over te dragen wordt niet in alle gevallen gebruik gemaakt, hetgeen tot onnodig extra werk leidt.

4.2.2.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

De inrichtingen beschikken over identificatie- en verificatieapparatuur die op – voor de geïnterviewden – logische plekken is geplaatst in de afhandeling van inkomende en uitgaande justitiabelen en van bezoeksituaties. De geïnterviewden geven aan dat de voorzieningen op dat punt toereikend zijn. Technische storingen komen beperkt voor en de herstelprocedures na storingen zijn naar mening van de geïnterviewden voldoende effectief. De doorlooptijd van verificatieprocedures varieert en is soms lang, maar vormt geen wezenlijke belemmering voor de uitvoerders. Op beide locaties is er overigens nauwelijks sprake van duur- of piekbelasting van de verificatieapparatuur; voornamelijk in bezoeksituaties kan er sprake zijn van een grotere groep justitiabelen die in korte tijd moet worden verwerkt. De vingerscan-apparatuur is het meest gevoelige onderdeel van de techniek; vooral het nemen van afdrukken van 'slechte' / beschadigde vingers kan veel tijd kosten. Aan het voorkomen van gebruikersfouten is binnen DJI in de afgelopen jaren – naar eigen zeggen - met succes aandacht besteed.

In het algemeen is er geen sprake van knelpunten in de (bediening van) de techniek. Wel kan het lastig zijn om vingerafdrukken digitaal te scannen, met name als sprake is van beschadigde vingers.

4.2.2.5 Sturing

In beide inrichtingen wordt ten tijde van het interview niet op de toepassing van wet en protocol gestuurd. Vanuit PI Haaglanden is gemeld dat dit niet bezwaarlijk wordt geacht, gezien hetgeen eerder is opgemerkt over de bijzondere kenmerken van de populatie en het standpunt van de inrichting dat de justitiabelen ook zonder biometrie voldoende kunnen worden herkend. Managementinformatie uit de BV-B wordt niet benut.

Vanuit de PI Nieuwegein is aangegeven dat de BV-B sinds het voorjaar van 2014 een functionaliteit voor kwalitatieve en kwantitatieve managementinformatie op inrichtingsniveau kent, die

geïnterviewde na daartoe te zijn opgeleid zal gaan gebruiken. Als complicerende factor voor effectieve sturing wordt vanuit de PI Nieuwegein genoemd dat de primaire processen in de inrichting door meerdere informatiseringsystemen worden ondersteund, die niet of slechts beperkt met elkaar zijn verbonden.

Er is geen sprake van sturing op de uitvoering van het protocol. Uit de bevindingen komt naar voren dat het ontbreken van sturing op de identificatie- en verificatieprocedure in de praktijk niet tot problemen leidt.

4.2.3 Justitiabelen Forensische Zorg

4.2.3.1 Implementatie

Binnen de sector Forensische Zorg is gesproken met vertegenwoordigers van de particuliere FPC Van Mesdag en van de rijks FPC de Oostvaarderskliniek. Voor de sector Forensische Zorg geldt de verplichting tot verificatie met behulp van biometrie op grond van wet en protocol bij de eerste opname van patiënten. In FPC Van Mesdag is geen sprake van implementatie van wet en protocol; de locatie heeft zich van aanvang aan geschaard achter het standpunt van GGZ Nederland, die heeft aangegeven dat de wet een te breed werkingsgebied kent en in een Forensisch Psychiatrisch centrum of een GGZ-instelling geen meerwaarde heeft. Hierbij is in aanmerking genomen dat patiënten via een gesloten systeem vanuit de strafrechtketen worden aangeleverd en daarmee sprake is van een warme overdracht van elders in de keten geïdentificeerde en geverifieerde personen. Wel heeft FPC Van Mesdag vrijwillig deelgenomen aan een pilot die vanuit het landelijke implementatietraject werd georganiseerd. Omdat de uitvoering van de pilot werd belemmerd door technische problemen en FPC Van Mesdag – zoals aangegeven – voor het overige geen meerwaarde zag in de toepassing van biometrie ter verificatie van de identiteit van patiënten, heeft deze locatie van implementatie afgezien. Om die reden is hierna voor deze locatie weergeven op welke andere wijzen de locatie de identiteitsvaststelling waarborgt. De Oostvaarderskliniek is, na een uitvoerige voorbereiding op uitvoerend en leidinggevend niveau en na informatieverstrekking aan de patiënten, in 2009 gestart met toepassing van biometrie ter verificatie van de identiteit van patiënten.

De implementatie van wet en protocol bij FPC van Mesdag is niet succesvol verlopen. Technische problemen, in combinatie met het niet herkennen van de meerwaarde van toepassing van wet en protocol, hebben in deze locatie geleid tot het geheel niet implementeren ervan. De implementatie bij de Oostvaarderskliniek is naar tevredenheid verlopen.

4.2.3.2 Opleiding

Voor medewerkers van FPC Van Mesdag is geen sprake van opleidingen in het kader van wet en protocol. Alle beveiligingsmedewerkers van de Oostvaarderskliniek hebben een biometrie opleiding gevolgd, om de verificatietaak te kunnen uitvoeren; de uitvoerende ploegleiders hebben daarnaast een training gekregen in het gebruik van de ID-console. De opleidingen zijn gevolgd bij het opleidingsinstituut DJI.

Medewerkers die in de praktijk uitvoering geven aan het protocol zijn daarin getraind in het opleidingsinstituut DJI.

4.2.3.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

De Oostvaarderskliniek maakt gebruik van biometrie bij binnenkomst, transport, verlof en bij definitief vertrek van een patiënt. Dit in een situatie dat (net als in de Mesdagkliniek) de kans op persoonsverwisseling van de justitiabele als gering wordt ervaren, met een beperkte instroom van patiënten, die in de regel rechtstreeks vanuit de strafrechtketen worden aangeleverd. De Oostvaarderskliniek gebruikt biometrie tevens voor de patiënten die op basis van de wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (wet BOPZ) worden geplaatst, of zijn opgenomen in de verslavingskliniek. Instroom vanuit de strafrechtketen wordt bij binnenkomst via de verificatieprocedure ingeschreven. Als de patiënt niet in de BV-B voorkomt, of door een locatie van eerder verblijf niet in de BV-B is overgeplaatst, wordt de identificatieprocedure toegepast. De identificatieprocedure wordt tevens toegepast op BOPZ-patiënten en patiënten in de verslavingskliniek. Deze laatste twee groepen worden daarmee voor de duur van hun verblijf in de BV-B opgenomen. Verificatieprocedures worden uitgevoerd door beveiligingsmedewerkers, identificatieprocedures uitsluitend door de ploegleiders van de beveiligers. Inzet van de toepassing van biometrie op de locatie is een sluitende registratie van de aan- en afwezigheid van patiënten. Foto's die in de BV-B beschikbaar zijn, worden tevens gebruikt voor zogenoemde OA-formulieren (te gebruiken in geval van Ongeoorloofde Afwezigheid), voor het aanvragen van ID-documenten voor patiënten, en voor het aanleggen van fotomappen van ingesloten patiënten ten behoeve van het personeel. De documentscanapparatuur wordt tevens gebruikt voor de registratie van bezoekers.

FPC Van Mesdag vergewist zich zowel bij binnenkomst, bij verlof, als bij bezoeksituaties van de identiteit van patiënten, echter zonder gebruik van biometrie. Nieuw inkomende patiënten worden in de regel rechtstreeks vanuit de strafrechtketen door de Dienst Vervoer en Ondersteuning op de locatie aangeleverd, waardoor de kans op verwisseling nihil is. Voor de verschillende verlofsituaties heeft de locatie een toereikend registratiesysteem via het Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling (MITS); daarbij geldt dat patiënten die met verlof gaan inmiddels dusdanig op de locatie bekend zijn, dat zij bij terugkeer in persoon door medewerkers in persoon kunnen worden herkend. FPC Van Mesdag neemt deel aan een pilot voor gebruik van systemen met GPS-localisering voor verlofgangers. In bezoeksituaties richt de aandacht zich met name op de vraag of het bezoek / de bezoeker een bijdrage kan leveren aan de behandeling van de patiënt. Bezoekers spreken voorafgaand aan het bezoek met een maatschappelijk werker. Bij het daadwerkelijke bezoek aan de locatie worden bezoekers geïdentificeerd, waarna zij via een detectiepoort en een scan van bagage toegang krijgen tot de locatie. Hiermee wordt, zo meldt de locatie, het risico beperkt dat de bezoeker (door wie hij/zij is, of door eventuele contrabande die door de bezoeker wordt binnen gebracht) de behandeling van de patiënt op enigerlei wijze verstoort. Ook bij bezoeksituaties stelt de locatie zich op het eerder genoemde GGZ-standpunt dat het risico op persoonsverwisseling nihil is.

De procedures voor verificatie van de identiteit van patiënten verschillen in de bezochte FPC's wezenlijk. In het algemeen geldt dat, door de geringe instroom en de als regel langere verblijfsduur van de patiënten, visuele herkenning van patiënten een basis geeft voor verificatie van de identiteit van patiënten. Dit kan betekenen dat de kans op persoonsverwisseling binnen FPC's beperkt is; de impact van een persoonsverwisseling is bij deze groep justitiabelen echter groot. In deze situatie kan de meerwaarde van de toepassing van het protocol in FPC's worden vergroot, door zowel de apparatuur als de gegevens die door uitvoering van het protocol beschikbaar komen, breed in te zetten voor de verbetering van de interne bedrijfsvoering van de FPC's.

4.2.3.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

In de Oostvaarderskliniek is brede ervaring opgedaan met zowel de identificatie- als verificatieapparatuur; deze worden beiden als storingsgevoelig ervaren. Ook de recent geplaatste nieuwe documentscanner is niet storingsvrij. Technische storingen kunnen als regel niet door de locatie zelf worden hersteld; deze moeten bij het betreffende Shared Service Centre worden gemeld. Na herstel vindt waar mogelijk alsnog identificatie of verificatie plaats; in andere gevallen wordt de registratie administratief gecorrigeerd.

In FPC Van Mesdag is uitsluitend in het kader van de pilot (beperkte) ervaring opgedaan met de biometrie-apparatuur. Deze bestond uit een vingerafdrukscanner voor de verificatieprocedure en een JEP-certificaat om via internet verbinding te krijgen met de SKDB. De pilot is zonder succes afgesloten, omdat het niet mogelijk bleek de scanner stabiel werkend te krijgen. Ten tijde van het interview is aangegeven dat de (verouderde) ICT-omgeving van de locatie zelf hierbij waarschijnlijk het grootste knelpunt vormde; ten tijde van de pilot is dit niet onderkend. Inmiddels is op de locatie invoering van nieuwe eigen ICT-omgeving (apparatuur en programmatuur) voorbereid. Naar verwachting ontstaat daarmee een betere uitgangspositie voor de aansluiting en werking van verificatie-apparatuur op de locatie. Wel blijft de locatie van mening dat het werken via een netwerkverbinding en een JEP-certificaat onnodig kwetsbaar en langzaam is. De locatie geeft bij een mogelijke toekomstige uitvoering van het protocol de voorkeur aan een directe verbinding via een – reeds beschikbare – beveiligde lijn. Onder die omstandigheden staat de locatie op zichzelf niet onwelwillend tegen een nieuwe pilot.

Bij de pilot in de particuliere FPC – Van Mesdag – is destijds onvoldoende onderkend welke invloed de eigen technische infrastructuur heeft gehad op het kunnen uitvoeren van verificaties conform protocol. In een situatie waarin de locatie op voorhand al geen meerwaarde zag in toepassing van het protocol (zie ook hiervoor bij 'Implementatie' en hierna bij 'Sturing') ontstaat het beeld dat de pilot feitelijk geen 'eerlijke kans op succes' heeft gehad. In de rijkskliniek – Oostvaarderskliniek – is sprake van een werkend systeem, met overigens enige gevoeligheid voor storingen.

4.2.3.5 Sturing

In de Oostvaarderskliniek wordt zowel op management-, staf- als uitvoerend niveau de toepassing van biometrie ter verificatie bewaakt. De betreffende procedures zijn zodanig onderdeel van het primaire proces, dat strikte sturing niet noodzakelijk wordt geacht. De meerwaarde van het gebruik van biometrie wordt breed binnen de organisatie erkend. Steekproefsgewijs wordt vanuit de staf op de toepassing van de procedures toegezien. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de overzichtsfunctionaliteiten die de BV-B biedt.

In FPC Van Mesdag ontbreekt het aan biometrische verificatieapparatuur; van sturing op de toepassing van biometrie is daardoor feitelijk geen sprake. Dit wordt binnen de locatie niet als problematisch ervaren, nu de locatiedirectie van mening is dat de toepassing van biometrie is gericht op het wegnemen van risico's die zich op de locatie in wezen niet voordoen; de kans op persoonsverwisseling in de verschillende fasen van behandeling op de locatie is naar mening van de geïnterviewden verwaarloosbaar. Daarbij is gesteld dat de wet risico's beoogt weg te nemen die in dergelijke instellingen in wezen niet voorkomen en daarnaast dat de verificatieprocedure de behandeling van patiënten kan belemmeren, gezien de onrust die de verplichte procedures teweeg kunnen brengen.

Er zijn wezenlijke verschillen in sturing op uitvoering van het protocol. Er wordt niet gestuurd op uitvoering van het protocol waar de benodigde apparatuur ontbreekt, de kans op persoonsverwisseling verwaarloosbaar wordt geacht en men van mening is dat uitvoering van het protocol de behandeling van patiënten kan belemmeren (FPC Van Mesdag). Er wordt op hoofdlijnen gestuurd in de situatie waarin verificatie met biometrie breed kan worden toegepast, is ingebed in de primaire processen en de meerwaarde ervan wordt erkend (Oostvaarderskliniek).

4.2.4 Conclusie

In het algemeen kan worden gesteld dat DJI met het opstellen en implementeren van eigen, sectorspecifieke protocollen en het in die protocollen voorgeschreven bredere gebruik van biometrische herkenning voor een zorgvuldige en veilige bedrijfsvoering een goede basis heeft gelegd voor het naleven van het protocol. Zowel voorafgaand aan als na de implementatie is door de DJI-sectoren echter aangegeven dat de risico’s op persoonsverwisselingen niet in alle sectoren even groot zijn. Hierbij moet er voor worden gewaakt dat risico’s niet alleen in termen van de ‘kans op persoonsverwisseling’ wordt bezien. Weliswaar is door de als regel geringere omvang en ‘omloopsnelheid’ de *kans* op een persoonsverwisseling in JJI’s en FPC’s kleiner dan in de GW-sector, de *impact* van identiteitsincidenten in die eerste twee sectoren kan evident groot zijn. In de praktijk wordt op grond van de ervaren risico’s verschillend omgegaan met de verificatieplicht; het Wivvg-protocol en de sectorspecifieke protocollen bieden die ruimte echter niet. De implementatie heeft ook bij DJI gefaseerd plaatsgevonden, waardoor de praktijkervaringen in sommige sectoren overigens nog beperkt zijn. Geconcludeerd moet worden dat het protocol niet in alle voorgeschreven gevallen volledig wordt nageleefd.

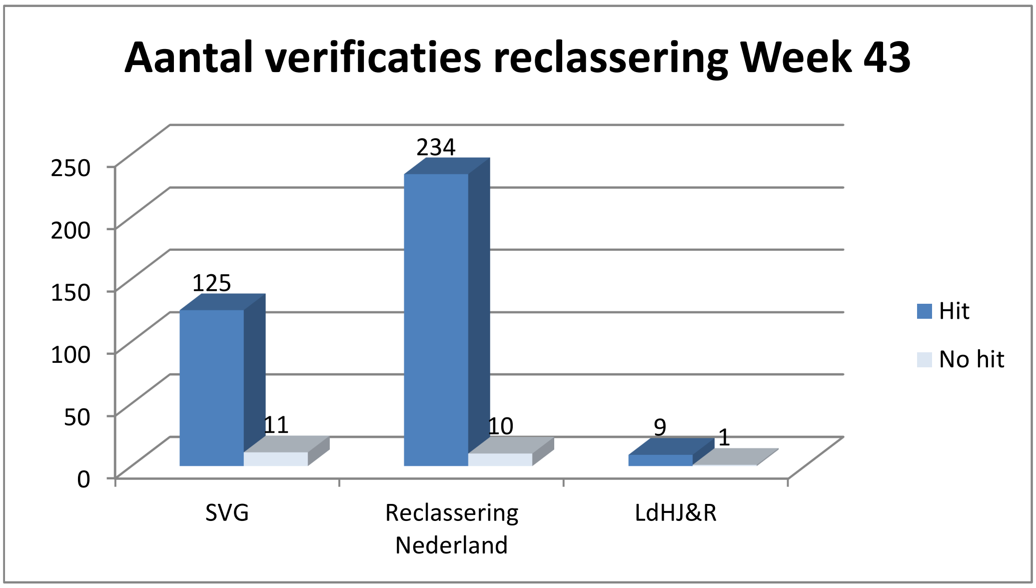
In het algemeen wordt de naleving van het protocol niet belemmerd door de kennis van medewerkers of door de beschikbaar gestelde middelen en/of technische voorzieningen. Wel zijn verbeteringen mogelijk in de aandacht die tijdens de instructie van medewerkers wordt gegeven aan het belang van verificatie van de identiteit. Goed functionerende techniek is in alle gevallen een belangrijke randvoorwaarde voor gebruikersdiscipline. Kwetsbaarheden op dit punt doen zich met name voor in de verbinding(-snelheid) tussen de lokale systemen en de centrale databases.
Sturing op naleving van het protocol is noodzakelijk gebleken, onder meer vanwege de sterk variërende risicobeleving bij medewerkers en – in het verlengde daarvan – het niet bij alle medewerkers ontwikkelde beeld van de zingeving van verificatie. Idealiter wordt de toepassing van verificatie met behulp van biometrie breed in de bedrijfsvoering van de DJI-instellingen toegepast; de sectorspecifieke protocollen bieden daar ruimte voor. In die instellingen waar de biometrie breed in het primaire proces wordt ingezet, blijkt de naleving van het protocol het grootst. In bijzondere gevallen wordt gevraagd om heroverweging van het protocol, zodanig dat verificatie niet verplicht wordt gesteld wanneer er objectief bezien geen sprake is van een af te dekken risico, of wanneer er beter passende middelen zijn om bestaande risico’s op al dan niet opzettelijke persoonsverwisselingen weg te nemen.

4.3 De reclassering

In de oriëntatiefase zijn Reclassering Nederland (RN), het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LdHJ&R) en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) gevraagd informatie aan te leveren over de invoering en uitvoering van wet en protocol binnen de eigen organisatie. Hierop zijn stukken ontvangen waarmee de medewerkers destijds zijn geïnformeerd over de achtergronden van

wet en protocol, over de werkwijze in de praktijk (inclusief de verdeling van taken en verantwoordelijkheden) en over de werking van de apparatuur. De basis werd daarbij gevormd door materiaal dat is opgesteld door het samenwerkingsverband 3RO. In verschillende gevallen hebben de reclasseringsorganisaties ook eigen materiaal opgesteld, zoals door de regio Midden-Noord van Reclassering Nederland en door Bouman GGZ Rotterdam.

Na de analyse van de ontvangen documenten hebben interviews en of observaties plaatsgevonden bij regio's Midden-Noord en Zuid van RN, locaties Den Haag en Amsterdam van LdHJ&R en bij de instellingen Bouman GGZ en Novadic-Kentron[36] van SVG.



Figuur 3: Overzicht van het absoluut aantal verificaties door de reclasseringsorganisaties in week 43 2014, uitgesplitst naar verificaties met 'hit' en 'no hit'. (Bron: Matching Autoriteit).

Bovenstaande tabel laat het aantal verificaties zien die door het totaal aan reclasseringsorganisaties in week 43 zijn uitgevoerd. Hoewel het hier absolute aantallen betreft en niet inzichtelijk is hoeveel verificaties er feitelijk hadden moeten worden uitgevoerd, is het, gezien de aantallen, aannemelijk dat in veel gevallen – waar dit conform protocol wel had gemoeten – geen verificatie conform protocol is uitgevoerd.

4.3.1 Implementatie

De implementatie van het protocol is ondersteund zowel vanuit 3RO, als door de hoofdkantoren van de verschillende reclasseringsorganisaties. Op uitvoeringsniveau heeft de implementatie verschillende vraagstukken opgeleverd. Zo hadden RN Midden-Noord en Novadic- Kentron volgens geïnterviewden moeite de juiste locatie voor de verificatiescanner te bepalen. Soms omdat niet duidelijk was (dan wel: intern ter discussie stond) door wie en op welk moment in de processen een verificatie moest worden uitgevoerd. Wetende dat in bepaalde gevallen een negatieve uitkomst van een verificatie kan leiden tot weerstand en verzet bij de justitiabele, vielen bepaalde voorgenomen locaties af als deze niet geschikt waren voor dergelijke situaties met hogere veiligheidsrisico's. Ook

[36] Wanneer in dit rapport wordt gesproken over Bouman GGZ en Novadic-Kentron van SVG, worden de reclasseringsafdelingen van beide instellingen bedoeld.

bleken vooral bij de uitvoering van taakstraffen verificaties noodzakelijk op steeds wisselende locaties van derden, terwijl daarvoor geen mobiele apparatuur beschikbaar was.
Er zijn tijdens de interviews door vertegenwoordigers van LdHJ&R Amsterdam en Den Haag en door RN Midden-Noord vraagtekens geplaatst bij het moment van implementatie bij de reclasseringsorganisaties. Zij zijn namelijk op hetzelfde moment gestart met implementatie als de andere actoren in de strafrechtketen. Hierdoor werden de reclasseringsorganisaties al geacht te verifiëren, terwijl de SKDB nog niet voldoende was 'gevuld' met identificaties. Dit heeft, zo zeggen de geïnterviewden, afbreuk gedaan aan het draagvlak voor het uitvoeren van het protocol. Bij het LdHJ&R heeft dit er voor de twee onderzochte locaties (Den Haag en Amsterdam) aan bijgedragen dat het protocol tot op heden niet wordt uitgevoerd. Bij Bouman GGZ is een 'herstart' in 2013 noodzakelijk gebleken om het protocol in uitvoering te brengen.

Voor reclasseringsorganisaties is het tijdens de implementatie lastig gebleken om de juiste locatie te kiezen voor plaatsing van verificatieapparatuur. In de opstartfase hebben de organisaties regelmatig ervaren dat cliënten niet terug te vinden waren in de SKDB. Het is de Inspectie niet duidelijk hoe het kan dat cliënten niet zijn terug te vinden in de VVI, nu in eerste instantie alleen gezocht wordt op basis van een SKN (waardoor de persoon dus in de SKDB is opgenomen). Hoewel de Inspectie dit niet verder heeft onderzocht rijst het vermoeden dat dit ofwel te maken heeft met onbekendheid met het systeem, ofwel met technische mankementen. Ook was niet in alle gevallen de noodzakelijke apparatuur beschikbaar. Dit heeft afbreuk gedaan aan het draagvlak voor verificatie.

4.3.2 Opleiding

Medewerkers zijn over de toepassing van het protocol geïnformeerd via presentaties. Ook zijn interne werkinstructies beschikbaar gesteld, die zijn afgeleid van de landelijke Progis-instructies. In de regel zijn de medewerkers niet expliciet opgeleid; dit wordt door de geïnterviewden niet als een probleem ervaren. Daarbij is aangegeven dat de bediening van de apparatuur niet ingewikkeld is.

Reclasseringsmedewerkers zijn niet afzonderlijk getraind in het verifiëren van identiteit; bediening van de apparatuur wordt niet als ingewikkeld ervaren.

4.3.3 Procedure, taken en verantwoordelijkheden

Hoofdregel is dat verificatie van de identiteit conform het protocol gebeurt bij het eerste contact van een justitiabele met de reclasseringsorganisatie[37] en daarna ook wanneer een justitiabele binnen een reclasseringstraject wordt overgedragen aan een nieuwe behandelaar zonder dat een overdracht in persoon mogelijk is (dus bij een 'koude' overdracht). Alle functionarissen, zowel degenen die belast zijn met adviestaken als degenen die belast zijn met toezichttaken, zijn belast met het uitvoeren van de verificatietaak. Het komt in de praktijk echter regelmatig voor dat verificatie met behulp van biometrie achterwege blijft. Zo zijn er situaties waarin het niet mogelijk is om de verificatie uit te voeren omdat er op de locatie van eerste contact geen verificatieapparatuur beschikbaar is (bijvoorbeeld omdat de justitiabele ten tijde van het eerste contact opgenomen is in een kliniek). Ook komt het voor dat het uitvoeren van een verificatie tot voor de medewerkers gevaarlijke situaties kan leiden, als de justitiabele bij het eerste contact dermate agressief en/of

[37] Onder een eerste contact wordt in dit verband ook verstaan de situatie dat een cliënt die bekend is in het adviestraject, voor de eerste maal wordt opgenomen in een toezichtstraject of in een traject van uitvoering van een werkstraf.

onder invloed is dat het op dat moment niet verstandig is om hem toegang te verlenen tot de locatie. Maar ook in andere gevallen – als de medewerkers het belang van een verificatie niet inzien, bijvoorbeeld bij een warme overdracht van een cliënt – kan verificatie in de praktijk achterwege blijven. Zoals hiervoor aangegeven voert het LdHJ&R in (zeer) beperkte mate verificatie met biometrie uit, onder meer vanwege slechte ervaringen in de implementatiefase. Bij Novadic-Kentron maakt het merendeel van de medewerkers geen gebruik van biometrie bij het verifiëren van de identiteit. Bij de onderdelen Utrecht en Flevoland van RN Midden-Noord wordt biometrie als regel niet toegepast. Anders is de situatie bij de delen Friesland, Drenthe en Groningen van RN Midden-Noord en bij RN-Zuid. Daar wordt in advies- en werkstraftrajecten als regel met biometrie geverifieerd; in toezichtstrajecten veel minder. Bij Bouman GGZ is sinds de hernieuwde invoering in 2013, de toepassing van biometrie de regel, ook in de praktijk.
Als alternatief voor of als aanvulling op de verificatie met biometrie wordt regelmatig gebruik gemaakt van een (kleuren-)kopie van een identiteitsbewijs. Geïnterviewden hebben hierbij als kwetsbaarheid genoemd dat er geen stelselmatige aandacht is voor het controleren van de echtheid van het identiteitsdocument; medewerkers zijn als regel ook niet in het herkennen van de echtheidskenmerken van identiteitsdocumenten getraind.

Er zijn veel situaties waarin het protocol niet wordt gevolgd en wordt nagelaten bij een eerste contact de identiteit van een cliënt (met behulp van biometrie) vast te stellen. Hierop zijn enkele positieve uitzonderingen, zoals bij Bouman GGZ. Een veelgebruikt alternatief voor verificatie van de identiteit met biometrie is verificatie aan de hand van een (kleuren-) kopie van identiteitsbewijzen. Knelpunt daarbij is dat medewerkers als regel niet zijn getraind om te herkennen of een document echt, eigen, geldig en gekwalificeerd is.

4.3.4 Gebruik van de zuil; techniek en bediening

Hoewel de bediening van de verificatiezuil als niet ingewikkeld wordt ervaren, is aangegeven dat voor reclasseringswerkers het aantal 'eerste contact'-momenten veelal dusdanig beperkt is, dat er onvoldoende gebruiksroutine wordt opgebouwd. Het regelmatig moeten vernieuwen van het wachtwoord voor de zuil en dat het wachtwoord niet eenvoudig binnen de eigen organisatie kan worden aangevraagd, wordt als lastig ervaren. Ervaringen met het technisch functioneren variëren; door vertegenwoordigers van Novadic-Kentron wordt het systeem als tijdrovend ervaren; de techniek werkt als regel naar behoren en worden in voorkomende gevallen storingen voldoende snel verholpen, onder voorwaarde dat deze worden gemeld. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven niet uit te sluiten dat de slechte 'eerste indruk' die tijdens de implementatie in 2010 door medewerkers is opgedaan nog steeds na-ijlt en door medewerkers wordt gebruikt als argument om al na een eerste mislukte verificatiepoging te stoppen.

Een veel gehoorde opmerking tijdens de interviews is dat cliënten niet worden 'gevonden' in de SKDB. Er is dan sprake van een 'no-hit'. Ook worden vingerafdrukken van cliënten niet herkend in de SKDB. Hoewel geïnterviewden aangeven dat een dergelijke situatie in theorie een indicator voor persoonsverwisseling moet zijn, wordt dit in de praktijk niet zo ervaren en gaat de betreffende reclasseringswerker in de meeste gevallen door met zijn reguliere werk.

Reclasseringswerkers gebruiken de apparatuur te beperkt om voldoende gebruikservaring op te doen. De toegangsbeveiliging via wachtwoorden werkt in de praktijk belemmerend. De slechte eerste indrukken die tijdens de implementatie zijn opgedaan, blijken lang na te ijlen. Klachten over de werking van de apparatuur of over het niet beschikbaar zijn van informatie worden niet in alle gevallen aan de daarvoor verantwoordelijken gemeld. In situaties waarin het vertrouwen in de juistheid en volledigheid van de beschikbare gegevens ontbreekt, ontstaat het risico dat een poging tot (opzettelijke) persoonsverwisseling (bijvoorbeeld wanneer vingerafdrukken niet worden herkend) niet wordt gesignaleerd, maar wordt afgedaan als het falen van de techniek.

4.3.5 Sturing

De mate waarin binnen de reclasseringsorganisaties wordt gestuurd op de uitvoering van het protocol varieert van geheel niet tot stelselmatig. Bij Novadic-Kentron, Reclassering Nederland en het LdHJ&R is sprake van ontbrekende of slechts beperkte sturing. Hiervoor is onder meer als reden aangegeven dat verificatie van de identiteit geen prestatie-indicator is. Men vindt het uitvoeren van verificatie een extra toegevoegde taak, die het realiseren van de productietaakstelling bemoeilijkt. Door medewerkers en management wordt het risico op persoonsverwisselingen in advies- en toezichtstrajecten beperkt geacht en krijgt de verificatie weinig prioriteit. Met name bij het uitvoeren van werkstraffen is het frauderisico ook naar mening van de geïnterviewden reëler, maar is het uitvoeren van de verificatie vaak ondoenlijk, door het ontbreken van mobiele apparatuur. Ten slotte is aangegeven dat betrouwbare sturingsinformatie ontbreekt. Bij Bouman GGZ wordt stelselmatig gestuurd op uitvoering van het protocol. Hier wordt verificatie gezien als een kwaliteitsaspect van het reclasseringswerk en is de uitvoering ervan standaard ingebed in de bedrijfsprocessen. De uitvoering wordt op operationeel en managementniveau gemonitord, zo nodig op basis van informatie die door de organisatie zelf is verzameld.

In de meeste gevallen is geen sprake van sturing; het ontbreken van externe druk (via prestatie-indicatoren), van externe ondersteuning (door sturingsinformatie) en van een gevoel van daadwerkelijke risico's op persoonsverwisselingen worden hierbij als redenen genoemd. Voor de reclasseringstaken waar de reclasseringsmedewerkers wel risico's zien op dergelijke fraude, bij het uitvoeren van werkstraffen, ontbreekt het aan mobiele apparatuur om verificatie op locatie uit te kunnen voeren. Waar wel wordt gestuurd op verificatie zijn deze randvoorwaarden niet wezenlijk anders, maar wordt verificatie van cliënten gezien als kwaliteitskenmerk voor reclasseringswerk.

4.3.6 Conclusie

De identiteit van daarvoor in aanmerking komende justitiabelen wordt door de reclasseringsorganisaties niet in alle gevallen conform protocol geverifieerd. Het ontbreekt – ook voor de betrokken organisaties – aan (sturings-)informatie over het percentage personen waarbij het protocol wordt gevolgd. Onduidelijkheden tijdens de implementatie hebben een effect gehad op de plaatsing en spreiding van de benodigde apparatuur. Waar apparatuur beschikbaar was en technisch functioneerde, hebben de reclasseringsorganisaties in de beginfase regelmatig ervaren dat justitiabelen niet in de database konden worden teruggevonden. In welke mate dit een gevolg is van het feit dat de database nog onvoldoende was gevuld, of van het feit dat medewerkers beperkt waren geïnformeerd en geïnstrueerd, kan niet worden herleid. Er is per saldo sprake geweest van een gebrekkige start van de toepassing van het protocol in de praktijk, die voor langere tijd het draagvlak voor het protocol heeft aangetast.

Het risico op persoonsverwisselingen wordt door reclasseringsmedewerkers slechts beperkt aanwezig geacht. Waar men risico's aanwezig acht, wordt regelmatig gebruik gemaakt van (kleuren-) kopieën van identiteitsbewijzen, om fraude te voorkomen. Medewerkers zijn overigens niet specifiek getraind om te herkennen of een in dat geval getoond identiteitsbewijs authentiek is. Medewerkers zien met name risico's op fraude bij de uitvoering van werkstraffen; deze kunnen echter niet of nauwelijks met toepassing van het protocol worden weggenomen, omdat mobiele verificatieapparatuur als regel ontbreekt.

De Inspectie concludeert dat sturing op het proces onvoldoende is. Deels komt dit voort uit de afwezigheid van sturingsinformatie, deels uit het gebrek aan prioriteitstelling van zowel de leidinggevenden als de medewerkers. Dit laatste houdt verband met het feit dat de uitvoering niet in alle gevallen waarin het protocol verificatie voorschrijft ook een risico op fraude ervaart. Naar de mening van de Inspectie zouden de medewerkers alsnog over nut en noodzaak van de verificatie moeten worden geïnformeerd en geïnstrueerd. Daarnaast zou het voorkomen van daadwerkelijke risico's in reclasseringstrajecten geëvalueerd moeten worden, als input voor een eventuele aanpassing van het protocol. Sturing – in welke vorm dan ook– op de naleving van het protocol is ten minste noodzakelijk totdat deze maatregelen zijn uitgevoerd. Het streven moet er op gericht zijn om een zorgvuldige verificatie van de identiteit van justitiabelen een vanzelfsprekend kwaliteitskenmerk van reclasseringswerk te laten zijn. Dit uitgangspunt wordt bij enkele reclasseringsorganisaties reeds aangetroffen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

Uit voorgaande bevindingen en analyses blijkt dat niet door alle organisaties in de strafrechtketen en niet in alle gevallen verdachten en veroordeelden conform wet en protocol worden geïdentificeerd en geverifieerd. Dit terwijl het identificeren en het verifiëren van de identiteit in de aangewezen gevallen een wettelijke verplichting is.

De Inspectie concludeert dat de wet en het protocol niet in de gehele strafrechtketen structureel en voldoende geborgd worden uitgevoerd. Tevens concludeert de Inspectie dat er grote verschillen zijn in de mate van naleving tussen en binnen de verschillende organisaties in de strafrechtketen.

Aanbevelingen

De Inspectie doet aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie in zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtketen als geheel en daarnaast aan de partijen die een rol hebben in de uitvoering en/of de ondersteuning van de wet en het protocol. Alvorens tot aanbevelingen te kunnen komen is naar de mening van de Inspectie een nadere duiding van de hoofdconclusie aan de orde.

Nut en noodzaak

Hierboven concludeert de Inspectie dat de wettelijke verplichting tot identificatie of verificatie niet door de gehele strafrechtketen structureel en voldoende geborgd wordt uitgevoerd. De Inspectie heeft daarbij verschillen in de naleving van wet en protocol aangetroffen tussen de verschillende organisaties in de strafrechtketen, maar ook binnen die organisaties. Zo zijn er politie-eenheden die naleving volledig in hun werkprocessen hebben geïntegreerd en dienovereenkomstig uitvoeren, maar ook eenheden die wet en protocol in de praktijk in zeer beperkte mate naleven. Dit terwijl binnen ketenorganisaties de randvoorwaarden voor naleving veelal vergelijkbaar zijn.

Uit een nadere analyse van de knelpunten die de naleving in de praktijk belemmeren is gebleken dat de mate waarin de betrokken uitvoerders doordrongen zijn van het nut en de noodzaak van naleving een nadrukkelijk bepalende factor is. Zodanig bepalend zelfs, dat in situaties waarin bijvoorbeeld de technische randvoorwaarden voor naleving niet optimaal waren, maar de uitvoerders voldoende overtuigd waren van het nut en de noodzaak, toch naleving van wet en protocol werd gerealiseerd.

De vraag die tijdens dit onderzoek meerdere keren door de geïnterviewden is gesteld, is: 'Hoe erg is het dat wet en protocol niet worden nageleefd?' Verschillende organisaties binnen de strafrechtketen ervaren de kans en/of het effect van persoonsverwisseling binnen hun eigen organisatie klein tot nihil. Een selectie uit de uitspraken die in dat verband zijn opgetekend: 'Een veroordeling gebeurt op naam, dus het effect van een persoonsverwisseling in de rechtbank is klein'. 'Binnen het gevangeniswezen is veelal sprake van een warme overdracht, dus persoonsverwisseling kan niet'. 'Je moet wel gek zijn om voor een ander in een TBS kliniek te gaan zitten.' 'Wij kennen onze cliënten wel, in een advies traject van de reclassering'. De uitvoerders stellen hiermee met zoveel woorden dat het risico dat de wet en het protocol beogen weg te nemen, namelijk het risico op een niet-integer en niet-integraal persoonsbeeld, in hun uitvoeringspraktijk niet aanwezig is.

De (impliciete) vraag naar ‘nut en noodzaak’ van de wettelijke verplichtingen tot identificatie en verificatie wordt door de inspectie als volgt gewaardeerd.

Identificatie
Voor de Inspectie staat het belang van de uitvoering van wet en protocol door organisaties en medewerkers die belast zijn met een *identificerende* taak in de strafrechtketen niet ter discussie; het is evident dat alle in het protocol aangewezen verdachten moeten worden geïdentificeerd. Een stelselmatige en zorgvuldige identificatie is wezenlijk voor het opsporingsonderzoek en voor de verdere behandeling van de strafzaak in de strafrechtketen. Een niet conform protocol vastgestelde identiteit kan zowel leiden tot het ten onrechte (niet) bestraffen van een persoon als tot het bestraffen van een verkeerde persoon.
De identificerende partijen dienen daarom het nut en de noodzaak van de uitvoering van wet en protocol als uitgangspunt te nemen en waar nodig hun medewerkers zodanig te informeren en te instrueren dat zij de identificerende taken vanuit eigen overtuiging kunnen uitvoeren.

Verificatie
In situaties waarin de verplichte *verificatie* ter discussie wordt gesteld, kan de Inspectie de door de betreffende organisaties en medewerkers daarvoor gehanteerde argumenten in bepaalde gevallen volgen. In situaties waarin ook zonder verificatie objectief kan worden bepaald dat de persoon die in de strafrechtketen is opgenomen degene is van wie eerder in die keten de identiteit is vastgesteld, bestaat het door wet en protocol bestreden risico niet en heeft een (nieuwe) verificatie onvoldoende toegevoegde waarde. Naar de mening van de Inspectie dient in die gevallen de verificatieplicht te worden heroverwogen. Een concreet voorbeeld is de warme overdracht die plaatsvindt wanneer een persoon waarvan eerder de identiteit volgens wet en protocol is vastgesteld via beveiligd vervoer wordt overgeplaatst van bijvoorbeeld een huis van bewaring naar een gevangenis. Persoonsverwisseling is in die situatie feitelijk onmogelijk; afzonderlijke verificatie is niet noodzakelijk om de identiteit van de persoon vast te kunnen stellen. Wezenlijk anders is de situatie als een zogeheten zelfmelder wordt opgeroepen zich bij een gevangenis te melden voor de tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsbenemende straf. In die situatie is verificatie van de identiteit noodzakelijk om te voorkomen dat een ander dan de bestrafte persoon de gevangenisstraf uitzit.

In alle andere gevallen – waar er daadwerkelijk een risico bestaat dat het persoonsbeeld niet-integer of niet-integraal is – dient de verificatieplicht die voortvloeit uit wet en protocol onverminderd te worden uitgevoerd.

De beoordeling of er sprake is van een ‘persoonsverwisselingsrisico’ dient zorgvuldig plaats te vinden. Het gaat hier immers niet alleen om de objectieve kans dat verwisseling in de praktijk voorkomt, maar ook om de effecten van een eventuele verwisseling. Daarbij dient tevens te worden bepaald of de wet en het protocol in de huidige vorm daadwerkelijk voorzien in het wegnemen van deze risico’s. De Inspectie verwacht dat uitvoering van een verificatieplicht die is gebaseerd op een reëel en actueel beeld van de risico’s op persoonsverwisseling in de strafrechtketen eenvoudiger kan worden geborgd, als uitvoerders ook vanuit eigen overtuiging van het nut en de noodzaak – en niet alleen omdat het moet – invulling geven aan voorgeschreven procedures.

Aanbeveling 1

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

Waarborg de strikte naleving van wet en protocol, voor wat betreft de voorgeschreven identificerende taken. Waarborg daarnaast de in wet en protocol voorgeschreven verificatie, in de gevallen waarin er sprake is van een reëel en wezenlijk risico op persoonsverwisseling en dit risico door verificatie kan worden weggenomen. Heroverweeg de verificatieplicht wanneer er objectief bezien geen sprake kan zijn van persoonsverwisseling.

Nadere aanbevelingen

De Inspectie beschouwt de hierboven genoemde aanbeveling rondom nut en noodzaak als een noodzakelijke basis voor een goede naleving van wet en protocol. Hieronder worden nadere aanbevelingen gegeven die naar de mening van de Inspectie vervolgens – wanneer nut en noodzaak zijn geborgd – randvoorwaardelijk zijn voor de uitvoering van de (waar nodig herziene) identificatie- en verificatietaken. De nadere aanbevelingen zijn opgenomen in een volgorde die de Inspectie als logisch beschouwt, zodanig dat de uitvoering van een later genoemde aanbeveling naar verwachting van de Inspectie pas effectief kan zijn, als een eerder genoemde aanbeveling in voldoende mate is gerealiseerd. De gekozen volgorde impliceert overigens niet dat eerst met de uitwerking van een aanbeveling kan worden begonnen, als een eerdere aanbeveling volledig is gerealiseerd.

Procedure, taken en verantwoordelijkheden

De inrichting van het proces van identiteitsvaststelling is binnen de verschillende organisaties divers georganiseerd. Voor wat betreft de identificatie leert de praktijk dat de situatie het best geborgd is wanneer de identificatieprocedure is belegd bij de opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt. Hoewel de Inspectie van mening is dat deze verantwoordelijkheid ook belegd kan worden bij bijvoorbeeld specialisten, blijkt dat directe aansluiting van dergelijke deelprocessen op het primaire proces voor de beste naleving zorgt. Deze aansluiting bij het primaire proces blijkt ook op andere aspecten cruciaal. Wanneer het vaststellen van de identiteit van een verdachte (te) veel extra werk met zich mee brengt, zal dit al snel gevolgen hebben voor de uitvoering. Het is daarom van belang dat ook de apparatuur voor het vaststellen van de identiteit zo geplaatst is (ook binnen de uitvoeringslocatie) dat het voor de verantwoordelijke ambtenaar als vanzelfsprekend in de dagelijkse werkzaamheden past en slechts beperkt extra werk oplevert.
Niet alleen het proces van identificatie en verificatie verdient aandacht, ook ontbreekt het – keten breed – aan voldoende aandacht voor het schonen van de databases, zodra de rechtsgrond voor vermelding vervalt. Het ten onrechte voorkomen in de strafrechtketendatabase bedreigt zowel de privacy van personen die niet (langer) als verdachte of veroordeelde kunnen worden aangemerkt, als ook de integriteit van de opsporings- en vervolgingsprocedure.
Alle betrokken partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid in het bewaken van de zuiverheid van de strafrechtelijke registraties; het OM heeft op basis van de wet en gezien de rol van eindverantwoordelijke voor de opsporing, daarnaast ook specifieke verantwoordelijkheden.

Aanbeveling 2

Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast[38]:

- beleg de verantwoordelijkheid voor taken in het kader van identificatie, verificatie en schoning bij de medewerker op wiens hoofdtaak deze verantwoordelijkheid direct aansluit (zoals: identificatie door de opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt). Waarborg ook op logistiek / procesmatig gebied een goede aansluiting van het identificatie-, verificatie- en schoningproces op de overige primaire processen, zodanig dat deze taken tot minimaal meerwerk met maximale kwaliteit leiden.

Aan de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee:

- bevestig en waarborg de verantwoordelijkheid om uitvoering te geven aan de identificatietaken die voortvloeien uit wet en protocol.

Aan het Openbaar Ministerie:

- bevestig en waarborg, als eindverantwoordelijke voor de opsporing, de verantwoordelijkheid van het OM om strafdossiers te controleren op de aanwezigheid van een ID-staat.

Gebruik van de zuil; techniek en bediening

Het is evident dat bij de uitvoering van processen die met techniek worden ondersteund, de werking van die techniek probleemloos moet zijn. Problemen, zoals in dit onderzoek geconstateerd, met autorisatie voor systemen, met de aanpak van eventuele technische storingen en de primaire werking van de systemen moeten worden voorkomen en, waar dat niet mogelijk is gebleken, na constatering direct worden weggenomen. Best practices en hulpmiddelen dienen meer dan tot dusver te worden gedeeld tussen de verschillende uitvoerders. Denk hierbij in dit geval aan het delen van praktische werkinstructies of bijvoorbeeld de technische hulpmiddelen (gel-pads) om ghost-images te voorkomen.

Aanbeveling 3

Aan de partijen die met de uitvoering én met de ondersteuning van uitvoering van wet en protocol zijn belast[39]:

Waarborg het ongestoord en effectief functioneren van de techniek door aandacht voor onder meer autorisaties, technische verbindingen tussen lokale en centrale systemen en herstel van storingen. Deel gebruikerstips en (technische) hulpmiddelen ketenbreed.

Sturing

Sturing vormt naar de mening van de Inspectie een onmisbaar sluitstuk bij de uitvoering van het protocol. Dit hoewel alle betrokkenen van mening zijn dat medewerkers binnen de strafrechtketen intrinsiek gemotiveerd zouden moeten zijn om de identiteit van een verdachte of veroordeelde met

[38] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.
[39] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.

zekerheid te kennen. De Inspectie concludeert dat in organisaties waar niet gestuurd wordt op naleving, de aandacht voor en de naleving van het protocol duidelijk geringer is. Bij organisatie (-onderdelen) waar de sturing van de naleving in de lijn geborgd is en bij voorkeur een bevlogen kartrekker medewerkers met succesverhalen uit de praktijk kan motiveren, blijkt het protocol als regel goed te worden uitgevoerd en moeiteloos deel uit te maken van het primaire proces. En andere stimulans voor naleving blijkt te zijn het breed (breder) toepassen van de mogelijkheden die het systeem van identificatie en verificatie biedt binnen de eigen bedrijfsvoering, bijvoorbeeld voor de registratie van bewegingen van justitiabelen binnen inrichtingen of locaties in de strafrechtketen.

Sturingsinformatie die op dit moment door de MA wordt gegeneerd is onvoldoende bruikbaar voor sturing op de naleving van wet en protocol (noch in kwantitatieve zin, noch in kwalitatieve zin). Voor wat betreft de controle door het OM op het aanleveren van een dossier met ID-staat door de politie is er sprake van een vicieuze cirkel. Enerzijds voelt de politie – zolang het OM dossiers zonder ID-staat accepteert – niet de drang om strakker te sturen op het proces. Anderzijds kan het OM geen zaken zonder ID staat terugsturen, zolang dat aantal dusdanig groot is dat terugzending de doorstroom van zaken in de strafrechtketen ernstig verstoort.

Aanbeveling 4

Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast[40]:

- zorg voor sturingsinformatie die voor een operationeel lijnmanager toegankelijk en geschikt is om te sturen op medewerkersniveau en borg de aandacht voor sturing vervolgens tot op het hoogste managerial niveau.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- overweeg zo nodig het (kwantitatief en kwalitatief) voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit wet en protocol te benoemen tot prestatie-indicator in de relatie tussen de uitvoerder enerzijds en de beleidsverantwoordelijke anderzijds.

Implementatie

De Inspectie sluit af met een aanbeveling die de lopende identificatie en verificatieprocessen op grond van wet en protocol weliswaar niet meer kan beïnvloeden, maar wel degelijk van belang is voor de invoering van vergelijkbare door automatisering ondersteunde ketenprocessen, als ook voor komende herzieningen en aanpassingen van de identificatie- en verificatieprocedures.

De implementatie van wet en protocol heeft niet alleen de opstart van de identificatie- en verificatieprocedures bepaald, maar blijkt ook nu – meerdere jaren na de implementatie – nog in hoge mate bepalend voor de naleving van wet en protocol. De aansluiting tussen het centrale implementatietraject en de decentrale implementatie van wet en protocol is veelal niet effectief gebleken. De gefaseerde invoering en de keuzemogelijkheden die op decentraal niveau bestonden hadden tot doel de impact van de implementatie te beperken, maar hebben tegelijkertijd tot onduidelijkheden geleid. Daarnaast heeft onduidelijkheid over de financiering van de (incidentele en

[40] Zoals bedoeld op pagina 12 van dit rapport.

structurele) uitvoeringskosten een stevig stempel gedrukt op de uitvoeringspraktijk. De onduidelijkheid over de financiële consequenties heeft met name grote invloed gehad op hoeveelheid en spreiding van de benodigde apparatuur en daarmee voor de praktische uitvoerbaarheid van wet en protocol. Tegelijkertijd is de implementatie door veel betrokkenen ervaren als een traject dat met name was gericht op de techniek van het identificeren en verifiëren; er is onvoldoende aandacht besteed aan het aan de uitvoerders toelichten van het belang van identificatie en verificatie en van de meerwaarde die de uitvoering van het protocol ook breder in de primaire processen heeft of kan hebben. In de fasering van de implementatie lijkt ten slotte onvoldoende rekening te zijn gehouden met de ketenkenmerken van een strafrechtelijke afdoening. Op het moment dat er in de opsporingsfase nog maar beperkt werd geïdentificeerd konden andere organisaties verderop in de strafrechtketen (met name bij de reclassering) ook nog niet conform protocol identificeren, terwijl dit al wel van hen werd verwacht. Geschaad vertrouwen van medewerkers in het systeem dat mede hierdoor in een vroeg stadium is ontstaan, blijkt lastig te herstellen. De uitdrukking dat je maar één kans krijgt om een (goede) eerste indruk te maken, blijkt hier zonder meer van toepassing. Mede omdat hier sprake lijkt van een aantal universele – niet strikt aan de implementatie van deze wet verbonden – randvoorwaarden voor implementatie van procedures en systemen en gezien de doorontwikkeling van de identiteitsvaststelling in de strafrecht- en vreemdelingenketen, komt de Inspectie tot een aanbeveling die ziet op de implementatie van trajecten.

Aanbeveling 5

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

Zorg voorafgaand aan trajecten als de implementatie van identificatie- en verificatieprocedures dat een sluitend beeld bestaat over de cruciale randvoorwaarden voor een succesvolle invoering, dat deze randvoorwaarden op het moment van implementatie daadwerkelijk zijn ingevuld en dat medewerkers van betrokken organisaties in een vroeg stadium zijn betrokken. Besteed daarbij niet alleen aandacht aan de technische en operationele aspecten, maar ook aan de zingeving van de nieuwe ontwikkelingen.

Bijlage I Onderzochte organisatieonderdelen

Politie	Eenheid Limburg
	Eenheid Den Haag
	Eenheid Noord-Nederland
	Eenheid Amsterdam
KMar	Brigade Veluwe van het district Noord-Oost
	Brigade Politie en Beveiliging van het district Schiphol
OM	Arrondissement Oost-Brabant
	Arrondissement Amsterdam
	Arrondissement Midden Nederland
DJI	Juvaid justitiële jeugdinrichting
	Justitiële jeugdinrichting De Hunnerberg
	PI Haaglanden
	PI Nieuwegein
	Forensisch Psychiatrisch Centrum Van Mesdag
	Forensisch Psychiatrisch Centrum Oostvaarderskliniek
Reclassering	Reclassering Nederland Midden Noord
	Reclassering Nederland Zuid
	Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering Den Haag
	Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering Amsterdam
	Stichting Verslavingsreclassering GGZ, Bouman GGZ
	Stichting Verslavingsreclassering GGZ, Novadic-Kentron.

Bijlage II Afkortingenlijst

3RO	Samenwerkende reclasseringsorganisaties Nederland
BOA	Bijzonder opsporingsambtenaar
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BOPZ	(wet) Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BPS	Basisprocessensysteem KMar
BPZ	Basispolitiezorg
BRP	Basisregister Personen
BVA	Bevolkingsadministratie
BV-B	Basisvoorziening Biometrie
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CIS	Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtketen
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
ECID	Expertise Centrum Identiteit en Documenten
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GIDS	Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische Bedrijfsinformatie
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HAVANK	Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
HOvJ	Hulpofficier van justitie
IWPI	Implementatie Wet en Protocol Identiteitsvaststelling
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
KMar	Koninklijke Marechaussee
KOWA	KMar Operationele Werkplek Activiteiten
MA	Matching Autoriteit (onderdeel JustID)
MITS	Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PI	Penitentiaire Inrichting
Progis	Programma Informatievoorziening Strafrechtketen
RI	Registratie Ingeslotenen
SKDB	Strafrecht Keten Database
SKN	Strafrecht Keten Nummer
VenJ	Veiligheid en Justitie

VKI	Voorbereidingsgroep Keteninformatisering
V-nummer	Vreemdelingennummer
VPS	Versterking Positie Strafrechtketen (programma)
VVI	Voorziening verificatie en identificatie
Wivvg	Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering